清代內閣制度

薩師炯著

中華民國三十五年三月初版

（•33249 [illegible]）

清代內閣制度一冊

渝版 熟料紙

定價國幣貳元

印刷地點外另加運費

著作者 薩師炯

發行人 王雲五 重慶白象街

印刷所 商務印書館印刷廠

發行所 商務印書館 各地

錢序

關於我國公共行政的研究，我多年來本有一種看法。這研究在學術上是有價值的，而在實用上也有必要。但我們必須對於現在及過去種種問題，大之如中樞的組織，小之如某一地的某種特殊行政（例如某一縣的積穀行政或某一土司的對省關係），自有史起，以至目前，在資料所容許的範圍內，一一予以個別的客觀的敍述或探討。積無數的個別研究，綜合而融通之，則整個中國公共行政的性質可以明瞭。又以之與西洋國家的行政作有意義的比較，則改進的策劃可以大膽地穩當地入手。

上述那樣一個完整的計劃勢不能由少數人或一個研究機關負擔，而必須由許多人許多研究機關合作以成。比年以來，戰事正酣，人力物力兩不容許這樣一個計劃的順利開始。在這不順利的環境中，薩師炯先生之能立意將我國歷代中樞制度之演化，分期予以闡述，自是值得欽佩，而有裨於那個計劃的一件工作。清代內閣制度就是他本人研究計劃的第一段工作。他有意將明代的，宋元的，以及更前代的中樞制度，一一予以研究。

薩先生就學北大時，即曾研攻政治制度，畢業後他從我在中大行政研究室做過工作。抗戰起後，研究事業到處中輟，但他的素志並未因之放棄。他仍有「清代內閣制度」之作。在叢雜殘

缺，或有書而不易利用的戰時，他所能參考的書籍並不週全。他以東華錄及大清會典為主要資料，他未能兼及清人的傳記奏議。然而他的取材仍務謹嚴，他的推斷必求客觀。其實他如能博採傳記奏議及通志一類集書，而將制度演變的原因，及中樞各大員於施政時所發生相互的及與督撫外臣的實際關係加以補充，則清代內閣制度必可成為一本好書。

以上云云，一面表示我個人對本書的領會，一面也表示我個人對本書著者的期望。

錢端升，三十五年十二月於昆明。

自序

二十五年秋，作者在中大行政研究室工作，當時曾與同事諸先生合力編了一部民國政制史（二十八年由商務印書館列為大學叢書出版，因在香港印刷，內地不易見到，近正擬增訂再版中），嗣後大家又分別研究其他專題，但不久戰事發生，工作停頓，本書的題目，即為當時所擬而未克進行者。

政治制度的研究，不是易事，尤以歷史部份為然。不過沒有嘗試就沒有成功，本書之敢於印，實基於此。如果它還能多少與讀者以關於清代內閣制度的概念，即為作者之深幸。惟是個人學力有限，益以戰時讀書寫作非易，錯誤之處，或所難免，倘望海內高明有以教之。

本書執筆期間，曾承管理中英庚款董事會之協助，付印時又蒙錢端升先生惠為作序，均此誌謝。

薩師炯　三十二年十二月，重慶。

目錄

清代內閣制度

第一章　中國歷史上中樞制度之演變

第一節　歷代中樞制度概觀

本章所說明的，可以說是歷代和清代內閣相彷彿的機關。不過因為歷代制度，在原則上容或相似，但是並沒有劃一共同的名稱，所以只能稱它為中樞制度，當然的，這裏所謂的「中樞」並不包括中央政府之全部，反之，只說明和清代內閣相當的機關而已。

依據史乘，中國歷史上與清代內閣相當的機關，有如下表：（註一）

清　三代　秦　漢　後漢三國　晉　宋齊梁陳　北魏北齊後周　隋　唐　五季　宋　遼　金　元　明

大學　丞相相國太尉御史丞相丞相丞相丞相大丞內史尚書同中同中南北同史書中書

士　相　相國丞相司徒丞相相國相國司徒侍中相　納言令　書門書門府左令　令　左丞

大司馬司空尚書司徒尚書侍中尚書　大冢　總管下平下平宰相左丞右丞相

徒　尚書令　中書令　尚書令　宰　內史章事章事南北相　相　中書令

大司　令　錄　尚　左右令　中書
馬　司徒中書僕射左右監
大司　大丞令侍中僕射
空　相　中書侍中
相國　監　中書
中書　中書監
監　令
中書
令
吳
左右
丞相

中書　左右府右丞　右丞　右丞
令　僕射宰相相　相　相
侍中　太宰中書平章平章內閣
左右　少宰令　政事政事大學
僕射　左右左丞左右平章士
同中　丞相相　僕射置國
書門　右丞領三軍事
下三　相　省事
品　知中侍中
左相　書省中書
右相　事　令
同中　同中
書門　書門
下平　下平
章事　章事
左右

協辦
大學

尚書
參掌
機事

僕射
侍中
南北
府
總知
軍國
事

參知南北左丞右丞
政事府知右丞左丞
左丞國事參知參政
右丞參知政事昭文

政事
左丞
右丞

大學
士與
中書
省事
監臨

內閣　通事中書中書中書內史　門下門下門下門下門下中書

學士　郎　侍郎舍人侍郎中大　中書中書中書中書舍人
侍讀　中書　中書　夫　侍郎侍郎侍郎侍郎
部侍　侍郎　通事　中書中書
侍郎　舍人　舍人舍人

侍讀　丞相三公
學士　府　府
長史長史

典簿

中書
都檢
正
中書
檢正
三省
架閣
官

參議
中書
省事
尚書中書
省都省檢
事　校官
尚書中書
省架省架
閣庫閣庫

教學
士從
禮部
侍郎
知誥
教學
士

管勾管勾、

中書

省管

勾

中書

直省諸較

舍人房中

書舍

人

制誥

房中

書舍

人

中書

官告

中書

科中

院呈

科中

書

管官

書舍

人

由於上表所示，似乎自三代就有所謂「相」，然而在事實上，周以前的歷史，至今仍在史學家的爭辯之中；同時，依據比較可靠的說法，認為「自舜納大麓，禹宅百揆，見於尚書，亦越成周。有三公論經邦之文，尚無所謂相。卽說命左傳所載，傳說爰立作相，齊慶封爲左相之類，亦僅取其佐相之義，而非實有是官號也」（註二）。這樣，我們自然不能由於「成湯居亳，初置二相，以伊尹仲虺爲之」（註三），或「爰立作相，王置諸其左右」（註四）一類的傳說，來證明「相」的存在。這是我們對於中國歷代中樞機關的演變，自秦開始說明的原因。

第二節　自秦漢到六朝之宰相制度

在中國歷史上，首先出現並且也較爲可考的中樞制度，可以說是宰相制度。宰相制度的沿革，自秦漢到六朝約可分爲三個時期，第一爲宰相制度的出現及其確立，第二爲宰相制度的動搖，第三爲宰相制度的沒落。

宰相制度實始於秦。史記秦本紀中說：「武王二年，初置丞相，樗里疾甘茂爲左右丞相」，通典也說：「秦悼武王二年始置丞相官，以樗里疾甘茂爲左右丞相，莊襄王更以呂不韋爲丞相，及始皇立，尊不韋爲相國，則丞相相國皆秦官」。這樣，我們可以說，就目前所知，宰相的起源，當在秦代。秦代宰相丞的責任，「金印紫綬，掌丞天相，助理萬機」（註五），所謂「萬機」者，當係指一切事務，因此我們可以說它是一種無所不管的官。不過自悼武王至始皇，秦

的國君幾乎個個精明能幹，因此，丞相或相國的責任，也只在止於「助理」而已。到了二世，權力落於宦者趙高之手，丞相李斯枉死，以後，在宮中設所謂中丞相一職，掌實際的權力。

到了漢代，宰相制度乃告確立，「漢高帝卽位，一丞相綠綬，以蕭何爲之，及誅韓信，乃拜何爲相國，何薨，以曹參爲之。孝惠高后置左右丞相，文帝二年復置一丞相」（註六）。當時丞相或相國，並不同置，但是在性質上，都可以說是與宰相相近似。它的責任爲「上佐天子理陰陽，順四時，下育萬物之宜，外鎮撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各任其職」（註七）。因此，我們可以知道漢初的丞相和秦代相同，一方面是無所不理，它方也可以說只是皇帝的輔實長而已。這種地位充分表現了中國歷史上宰相的性質，卽宰相權力之大小，受實際政治環境之影響甚大，而不完全是制度問題。

在事實上說來，漢代宰相的作用，初期爲利用宰相以奪取天下，後來則變爲皇帝與宰相合作，以對抗地方勢力，宰相的作用既然如此，則在地方勢力沒落之後，皇帝爲了防止尾大不掉的情形起見，自然必須設法分化宰相的權力。漢代地方勢力的沒落，始於吳楚七國之反的平定，而宰相權力也隨之而開始分化。到了「成帝綏和元年，御史大夫何武建言，古者民樸事約，國之輔佐，必得賢聖，然猶則天三光，備三公官，各有分職，今末俗之弊，政事煩多，宰相之才不能及古，而今丞相獨兼三公之事，所以大化久未治也。宜建三公官，定卿大夫之任，分職授政，以考功效，於是上拜曲陽侯王根爲大司馬，而何武自御史大夫改爲大司空，皆金印紫

穀，比丞相則三公皆爲宰相」（註八），宰相權力的分化，於以確立（註九）。

到了哀帝時代，又罷大司空，而恢復御史大夫。元壽二年，更名丞相爲大司徒，直到獻帝建安十三年，復置丞相，而以曹操居之。這個時候，宰相制度的恢復，與其說是基於皇帝的本意，毋寧謂爲由於權臣的威脅，曹操的權力，也可以說不是丞相制度使然，而係漢室沒落之所致。

漢室滅亡以後，宰相制度，日漸沒落，這種沒落，也許可以說是曹魏篡漢以後之必然的結果。

魏代漢興，於黃初元年，改丞相爲司徒，「而文帝復置中書監令，並掌機密，自是中書多爲樞機之任。其後定制，置大丞相第一品，後又有相國齊王，以司馬師爲之，高貴鄉公，以司馬昭爲之，晉初並不置。（武帝初，安平王孚爲太宰，鄭沖爲太傅，王祥爲太保，義陽王子初爲太尉，何曾爲司徒，荀顗爲司空，石苞爲司馬，陳騫爲大將軍。凡八公同時並置，唯無丞相焉。）至惠帝永康元年，改司徒爲丞相，永寧元年罷丞相，復置司徒官，永昌元年，罷司徒并丞相，則與司徒不並置矣。其後或有相國，或有丞相，省置無恆，而中書監令常管機要，多爲宰相之任。自魏晉以來，相國丞相，多非尋常人臣之職，元帝渡江，以王敦爲丞相，轉司徒荀組爲太尉，以司徒官屬并丞相爲留府，敦不受。成帝以王導爲丞相，罷司徒府爲丞相府，導薨，罷丞相，復爲司徒府，相國丞相，皆袞綠盭綬，宋孝武帝初唯以南郡王義宣爲丞相，而劉

徒府如故，亦有相國。丞相金章紫綬，進賢三梁冠絳朝服，佩山元玉，相國則綠元綬也。齊丞相不用人，以爲贈官。梁罷相國，置丞相，罷丞相，置司徒，陳又置相國，位列丞相上，并丞相并爲贈官」（註十）。

由於上述，我們可知魏晉以來的宰相制度，變化無常，其權力亦不確定，「自魏晉以來，宰相但以他官參掌機密或委知政事者則是矣，無有常官，其相國丞相，或爲贈官或則不置，自爲尊崇之位，多非人臣之職，其眞爲宰相者，不必居此官（註十一）。」例如「魏文帝以劉放孫資爲中書監令，並掌機密，晉武帝詔以荀勗爲中書監侍中，叶贊朝政，張華爲中書令侍中，劉卞謂華曰，公居阿衡之地。東晉庾亮庾冰相次爲中書監，先是王導輔政，以寬和得衆，庾亮以法裁飭，頗失人心，至冰經綸職務，升擢後進，朝野注心，咸曰賢相，殷浩爲揚州刺史，參綜朝權，王敦爲大將軍侍中，上表曰臣備位宰輔。謝安爲中書監，錄尚書省事。宋文帝初，徐羨之爲司空，錄尚書事。後以江湛王僧綽俱爲侍中，任以機密。後又以殷景仁爲侍中左衛將軍，與侍中右衛將軍王華，侍中左衛將軍王曇首，侍中劉湛四人，俱居門下，皆以風力局幹，冠冕一時，同時之美，近代莫及。初王弘爲江州刺史，加侍中，後徵輔政，以爲侍中司徒，錄尚書事，而弘弟曇首爲文帝所任，與華相持，華嘗謂己力用不盡，每嘆息云，宰相頓有數人，天下安由得理。湛母憂去職，後徵爲太子詹事，加給事中，與殷景仁並被任，遇湛常任，今代宰相何難，此正可當我南陽郡漢代功曹耳。沈演之爲侍中衛將軍，文帝謂之曰，侍中領衛，俱爲

僕肅，蓋宰相便坐，卿其勉之」」（註十二）。這些都是很好的例證。

「後魏舊制，有大將軍，不置太尉，有丞相不置司徒，自正光以後，俱始置之。然而尤重門下官，多以侍中輔政，則侍中又為樞密之任矣。北齊乾明中，置丞相，河清中分為左右，各隨府僚，然其時為宰相者亦多為侍中。（趙彥琛元文遙和士開同為宰相，皆兼侍中。）後周大冢宰亦其任也。其後亦置左右宰相，大象二年，以楊堅為大丞相，遂罷左右丞相官。隋有內史納言（即中書令侍中也），是為宰相亦有他官參與焉。（柳述為兵部尚書，參掌機事，又楊素為右僕射，與高熲專掌朝政）」（註十三）。

因為這種原因，所以文獻通考中才說：「按自後漢時，雖置三公而事歸台閣，尚書始為機衡之任，然當時尚書，不過預聞國政，未嘗盡奪三公之權也。至魏晉以來，中書尚書之官，始真為宰相，而三公遂為具員，其故何也？蓋漢之典事尚書中書者，號為天子之私人，及叔季之世，則姦雄之謀篡奪者，亦以其私人居是官，而所謂三公者，古有是官，雖鼎命將遷之時，大權一出於私門，然三公未容遽廢也。故必擇其老病不任事，依違不擅權者居之。東漢之末，曹公為丞相，而三公則楊彪趙溫，尚書令中書監則二荀，華歆，劉放，孫資之徒也。魏之末，司馬師昭為丞相，而三公則王祥鄭冲，尚書令中書監則賈充荀勗鍾會之徒也。蓋是時凡任中書者，皆運籌帷幄佐命移祚之人。凡任三公者，皆備員高位，畏權遠勢之人，而三公之失權任，中書之秉機要，自此制矣。至丞相一官，西漢廢於哀帝之時，東漢本不置丞相，建安特置之以處曹操，魏

本不置丞相，正始特置之以處司馬師昭，及晉則不置，正符堅所謂朕以龍驤建業之說也。然東晉以至宋齊梁陳隋皆有之，大中書監皆為宰相之任，則升其品秩可也，丞相既不為宰相之任，而嘗為擅代之階，則廢其名字可也。今觀魏以後之官品，中書監僅為三品，而黃鉞大將軍太宰丞相諸大將軍則為一品二品，然此數官者，未嘗以授人，特宋齊梁陳隋將受禪則居之，此外則王敦桓溫侯景亦嘗為之。夫高官極品，不與處輔佐之臣，而又存其名字，使亂臣賊子，丞相承襲，以為竊取大物之漸，非所以昭塞僭明示百官也〔一〇〕」

由於上述，可以見到自漢以後中樞制度的混亂，與宰相權力的旁移，這種現象，其原因或由於皇帝之企圖集權，乃不得不防止宰相的專擅。但是在事實上決定皇帝集權成敗之因素，由於制度者少。由於曹操司馬師兄弟的擴張相權，可以明瞭。皇帝本身的能力，社會經濟的安定與否，都可以影響到皇帝和宰相的關係。

第三節　自隋唐到宋元之三省制度

南北朝時代，因分化宰相權力，做成宰相制度的沒落，而逐漸形成三省（尚書中書門下）代替宰相地位的局面，到了隋代，三省制度乃告確立。

隋代的制度，在皇帝之下，有三公，三公之下，又有尚書，門下，內史（即中書省）三省，但是「隋有內史納言（即中書令侍中），是為宰相亦有他官參與焉。蘇威為吏部尚書，參掌執

事，又楊恭爲右僕射，與高熲專掌朝政（註十四）。「雖置三公，以官高不除，其秉國鈞者，唯內史納言，而尚書令事無不統，即不預機事，亦稱政本之地」（註十五）。換句話說，一方以三省同掌宰相的職掌，他方又以他官兼掌宰相之任（如柳述等是），這是職與權的分離。

唐代初定官制的時候，雖然仍襲隋制，不過立法者求「職有常守，位有常員」（註十六）。所以三省的職權是確定的，尚書省總領百官，門下省出納帝命，中書省掌軍國之政令（註十七），尚書令侍中，中書令「參而總之，坐而論之，舉而行之」（註十八）。三省長官議事，仍是在門下省的政事堂，因之，一方固然是採合議制的方式，他方則門下省却保存有宰相府的形迹（註十九）。後來因爲「太宗嘗爲尚書令，臣下避不敢居其職……故常以他官居宰相職，而假以他名」，自太宗時，杜淹以吏部尚書，參議得失參知政事之類，其名非一，皆宰相職也。貞觀八年，僕射李靖以疾辭位，詔疾小瘳，三兩日一至中書門下平章事，而平章事之名蓋始起于此。其後李勣以太子詹事同中書門下三品，謂同侍中中書令也。而同三品之名，蓋起于此。然二名不專用，而他官居職者，猶假他名如故。自高宗以後，爲宰相者必加同中書門下三品，雖品高者亦然，唯三公三師中書令則否。其後改易官名，而張文瓘以東台侍郎同東西台三品，同三品入銜，自文瓘始。永淳元年以黃門侍郎郭待舉兵部侍郎岑長倩等同中書門下平章事，平章事入銜，自待舉等始。自是以後，終唐之世，不能改。初三省長官議事於門下省之政事堂，其後裴炎自侍中遷中書令，乃徙政事堂於中書省，開元中，張說爲相，又改政事堂號爲中書門下，列

五房於其後，一曰吏房，二曰樞機房，三曰兵房，四曰戶房，五曰刑禮房，分曹以主衆務焉。宰相事無不統，故不以一職名官，自開元以來，常以領他職，實欲重其事，而反輕宰相之體，故時方用兵，則為節度使，時崇儒學，則為大學士，時急財用，則為鹽鐵轉運使，又其甚則為延資庫使，至於國史太清宮之類，其名頗多，皆不足取。（侍中中書令是真宰相，其餘但加同中書門下三品及平章事知政事參知機務等名者皆是。）自先天之前，其員頗多。景龍中，至十餘人。開元以來，常以二人為限，或為則三人。天寶十五載之後，天下多難，勳賢並建，故備位者衆，然其秉鈞持衡，亦一二人而已」（註二十）。唐代的政制，已開始表示官不一定有權，而有權者又不必即為應該有權之官。

「宋承唐制，以同平章事為宰相之職，無常員。有二人則分日知印，以丞郎以上至三師為之，其上相為昭文館大學士監修國史，其次為集賢殿大學士，或置三相，則昭文集賢兩學士並監修國史並除焉。參知政事掌副宰相，毗大政，參庶務，其除授不宣制，不押班，不知印，不預奏事，不升政事堂殿庭，別設磚位于宰相後，及敕尾署銜降宰相一等。至道元年，詔宰相與參政輪班知印，同升政事堂。二年，詔復如舊制，親王樞密使留守節度使兼中書令侍中同平章事者，謂之使相，不預政事，不書敕，惟宣敕除授者敕尾存其銜而已」（註二十一）。

「神宗新官制，於三省侍中中書尚書二令而不除人，而以尚書令之貳左右僕射為宰相，左僕射兼門下侍郎，以行侍中之職，右僕射兼中書侍郎以行中書令之職，復別置中書門下侍郎侍

書左右丞以代參知政事。中書揆而議之，門下審而覆之，尚書承而行之。請中書取旨而門下侍書之官爲首相者，不復與朝廷議論。元祐初，司馬光爲請令三省合班奏事，分省治事，自紹興以後，皆因之，時議者爲門下相，凡事既同進呈，則不應自駁已行之命，是省審之職可廢也。政和中改左右僕射爲太宰少宰，仍兼兩省侍郎。靖康中，復爲左右僕射焉。建炎三年呂頤浩請參酌三省之制，舊尚書左僕射今欲尚書左僕射同中書門下平章事，舊尚書右僕射，今欲尚書右僕射同中書門下平章事，門下中書二侍郎並改爲參知政事，廢尚書左右丞，從之。孝宗乾道八年，詔尚書尚書左右僕射可依漢制改作左右丞相，詳定敕令所言，近承詔旨，以左右丞相充。緣舊左右僕射，非三省長官，故爲從一品，今左右丞相，係充侍中中書尚書令之位，即合爲正一品，從之。丞相官以太中大夫以上充，參政以中大夫以上充，常除二員或三員。嘉泰三年始除三員。故事丞相謁告參預不得進擬，惟丞相未除，則參預輪日當筆，多不踰年，少才旬月，獨淳熙初，葉衡罷相，龔茂良行相事，近三年，亦創見也」（註二十二）。

中央政制，在事實上，自隋代開始職與權的分離以後，唐代仍襲其病，政制開始混亂，特以宋爲最甚。宋代「官無定員，無定職，悉皆出入分莅庶務，故三省六曹二十四司，互以他官典領，雖有正官，非別敕不治本司事，事之所寄，十亡二三，……居其官不知其職者十常八九」（註二十三）。這種政制的混亂，與政治的腐敗，時常互爲因果，而繼續循環。

元代承宋，元本爲部落，元世祖時，命劉秉忠許衡酌古今之宜，定內外之官，未盡脫

務者曰中書省」，秉兵柄者曰樞密院，司黜陟者曰御史台」（註二十四），最初似有條理，「後來建官漸亂，當國承平時，得失係乎人」（註二十五），而其相職，「數前獨多，曰中書令，曰左右丞相，曰平章政事，曰左右丞，曰參政。職分長貳，皆佐天子出令，太祖嘗以相臣為中書令，典領百官，會決庶務。元制中書令位在丞相上，往往以皇太子兼領，右丞相左丞相各一員，統六官，率百司，居令之次，令缺則總省事，佐天子理萬機，國初職名未創，太宗始置右丞相一員，左丞相一員，世祖中統元年，置丞相一員，二年復置右丞相二員，左丞相二員，至元二年，增至五員，七年立尚書省置丞相三員，八年罷尚書省，乃置丞相二員。二十四年，復立尚書省，其中書省丞相二員如故。二十九年以尚書省事歸中書，任一相，武宗至大二年，復置尚書省丞相二員，中書丞相二員，四年尚書省仍歸中書丞相凡二員，自後因之不易。文宗至順元年，專任右相，其一或置或不置，平章政事專機務，貳丞相，凡軍國重事無不由之，世祖中統二年，置平章二員，三年置平章四員，至元七年置尚書省，設尚書平章二員，八年尚書併入中書平章，復設五員，二十二年詔汰冗職，平章減為二員，二十四年設尚書省，中書，尚書平章兩省平章各五員，二十九年罷尚書省，增中書平章為五員，而一員為商議省事，三十年又增平章為六員，成宗元貞元年改商議省事為平章軍國重事，武宗至大二年，再立尚書省，平章三員，中書省平章五員，四年罷尚書省歸中書，平章仍五員，文宗至順元年定置四員，自後因之」（註二十六）。元代制度的變化無定，可見一斑。

由於上述，我們可以知道自三省制度出現以後，中樞制度的變化，較宰相制度為多。不獨在人員數目上歷有變化，並且職權也變化無定，有時則三省分權鼎立，有時則名為三省分立，實則權力集中於某一省，形成某宰相府的形跡，如唐初是。有時則任事者不必有權，遇事另行派人，如宋代是。

自秦到元，由丞相相國而化為平章軍國重事，變化萬端，這些變化都與皇帝權力的盛衰有關。社會經濟的各種條件，支配皇帝的地位，再加以皇帝個人的能力，影響到皇帝的權力，這些，再反映於中樞制度之上，概括說來，中樞制度的變化，常以這種皇帝與其臣民的關係為標準，而未必有制度上的軌迹可循。

明代以後，中國中樞制度進入另一階段，關於它的制度可以說是清代制度的一個淵源之一。我們為避免重複起見，這裏不再另述（參看第二章第二節）。

（註一）此表係摘錄清永瑢等修纂之歷代職官表第二卷中所記載者。

（註二）引自歷代職官表卷三。

（註三）見新唐書職官志。

（註四）見宋會要。

（註五）見通典卷二十一。

（註六）見同上及文獻通考卷四十九。

（註七）文帝時丞相陳平語，見史記陳丞相世家。

（註八）見同（註六）。

（註九）依據漢書百官志所載，三公的職掌如次：「太尉公（即大司馬）一人，掌四方兵事，功課，歲盡即奏其殿最而行賞罰，凡郊祀之事，掌亞獻，凡國有大造，大疑，則與司徒司空通而論之。國有過事，則與二公通諫爭之；司徒公一人，掌人民事，凡教民孝悌遜順謙儉養生送死之事，則議其制，建其度，凡四方民事功課，歲盡則奏其殿最而行賞罰。凡郊祀之事，掌省牲視濯，凡國有大疑大事，與太尉同。司空公一人，掌水土事，凡營城起邑，浚溝洫，修墳防之事，則議其利，建其功。凡四方水土功課，歲盡則奏其殿最而行賞罰。凡郊祀之事，掌掃除樂器。凡國有大事，與太尉同。」不過據我們所知，大權仍多落於大司馬之手。

（註十）見文獻通考卷四十九。

（註十一）見同上。

（註十二）見同上。

（註十三）見同上。

（註十四）通典卷二十一。

（註十五）歷代職掌表卷三案語。

（註十六）新唐書卷四十六百官志。
（註十七）唐六典卷一、卷八卷九。
（註十八）唐六典卷八。
（註十九）新唐書卷四十六。
（註二十）見文獻通考卷四十九。
（註二十一）見同上。
（註二十二）見同上。
（註二十三）見同上卷四十七。
（註二十四）見元史百官志卷一
（註二十五）見同上。
（註二十六）續通典卷二十五。

第二章 清代內閣制度之確立及其精神

第一節 清代政制概觀

清代內閣，僅為整個清代政制的一部份，從而欲瞭解清代內閣，不能不先瞭解清代的整個政制，但是我們在這裏決不能說明全部的清代政制，而只能說明它的要點。

（甲）清代整個政制的精神——人治與集權　清代整個政制的基本精神，至少包括兩點，即人治與集權。以言人治，雖則在外表上清代也有各種各式的成文法規或習慣，但是在事實上並不能遵守這些法規或習慣。例如內閣大學士，本有一定的數目，但是為了應付事實，乃有額外大學士的設立，大學士的任用，本來有一定資格的限制，但是在事實上也不能遵守。這樣的例子，不一而足。　次言集權，所謂集權者，在清代實有兩種意義，一為皇帝的集權，一為皇族的集權，前者則幾乎為每個皇帝所嘗試，雖則其成功的程度不同，後者則無代不然。當然的，這種人治與集權，一般而言，為專制政體下當然的副產品，但是清代因為種族的觀念，不能消滅，所以表現得更為清晰（參看本節（戊）點）。

（乙）皇位的繼承與皇權　在專制政體之下，皇帝在名義上或事實上，都是一國的元首，

他操有生殺予奪的大權，關於皇帝，我們所必須了解者，一爲它的繼承法，一爲它的職權，現在先說明前者。

清代皇帝的更迭，有如下表：

太祖—太宗—世祖—聖祖—世宗—高宗—仁宗—宣宗
　　文宗—穆宗
　　　　　　↑
　　醇親王奕譞—德宗—溥儀
　　　　　　醇親王載灃

清室皇位的更迭，最初是以「有才德能受練者」（見天命七年三月清太祖諭）。太宗是太祖的第四子，世祖爲太宗的第三子，都是以諸兄弟王貝勒的推戴而立。世祖幼年卽位，以叔父多爾袞攝政，聖祖時因未立嗣，而皇子衆多，爭位不已。世宗執位以後，乃定一繼承的方法，卽由皇帝密書繼位人選，置之乾淸宮「正大光明」匾額之後，皇帝逝世以後，再行開啓。此法行到文宗時，方有變動。文宗疾時，命立其長子爲皇太子，卽爲穆宗，穆宗十九歲而崩，乃立文宗弟醇親王奕譞之子載湉，卽爲德宗。兩太后垂簾聽政，德宗逝世，又以醇親王載灃之子嗣穆宗，兼祧德宗，卽爲溥儀，並以其父載灃爲攝政王。

由於上述，可知淸室的繼承，自世宗到文宗，有一個立嗣的制度存在，其他朝代則完全不關

會時環境而定。

其次當言皇帝的職權。清室的情形，與一般專制政體下之情形相似，在名義上或法律上，皇帝的權力，是絕無限制的，而在事實上，則多少都受些歷代成規，社會習慣，乃至臣民意見的影響，然皇帝權力的大小，其基於皇帝本身的才力和國家的政治環境者甚多，最能攬權者當爲世宗。大抵在太宗以前，皇權似以較集中於皇室，而未必集中於皇帝。世祖聖祖高宗初年，均以年幼而有攝政（前爲攝政王多爾袞，後爲四大臣）。仁宗之初，則有太上皇。自穆宗以後，初期兩宮聽政，繼則西太后當權。皇帝的權力完全他移，所以我們可以說皇帝的權力，在名義上是無限制的，在事實上則當視皇帝本身的各種條件與當時政治環境而定。

（丙）皇族的參與政權　清代皇族在政治上的權力甚大，關於這一點，可以分做幾點說明。第一，清初設有議政處，有王大臣若干人，每日入對，參與國事，形成皇帝的諮詢機關。內閣成立以後，凡內閣中的滿大臣，一律兼議政處王大臣，雖然沒有確定的權力，但是對於皇帝決定政策的影響甚大，到了乾隆五十六年，方將此種制度取消，而議政處亦無形失去其政治上的地位。第二，爲輔弼皇帝的大臣，特別是幼主即位之時，殆莫不由皇族參加，如攝政王之類。同治以後，設有議政王，由皇族中選任，一直到清室滅亡爲止。第三，爲行政機關中的皇族，常因其與皇帝接近或皇帝特加信任之故，在事實上亦常佔有領導之地位。

（丁）行政各機關的機構　清代設有內閣，爲輔弼皇帝之基本機關，但自雍正七年設立軍

機處以後，權力漸小（關於這兩個機關，可參看以下各章），不過無論如何，內閣與軍機處均不失爲領導行政之機關。

至於實際行政之機關，則爲六部，每部各設尚書二人，侍郎二人，以及其他各屬員以辦理部務，至於各部的名稱及其職務如次（註一）。

（一）吏部　掌天下文官職吏之政令，以贊上治萬民，凡品秩銓敘之制，考課黜陟之方，封授策賞之典，定籍終制之法，百司以達於部，尚書侍郎率其屬以定議，大事上之，小事則行，以布邦職。

（二）戶部　掌天下之地政，與其版籍，以贊上養萬民，凡賦稅徵課之則，俸餉頒給之制，倉庫出納之數，川陸轉運之宜，百司以達於部，尚書侍郎率其屬以定議，大事上之，小事則行，以足邦用。

（三）禮部　掌考五禮之用，達其天下，以贊上導萬民，凡學制論材之典，達誠致慎之基，會同賓貢之政，燕饗饋廩之式，百司以達於部，尚書侍郎率其屬以定議，大事上之，小事則行，以布邦教。

（四）兵部　掌中外武職官吏之政令，以贊上衛萬民，凡除授封蔭之典，乘載郵傳之制，閱覈簡練之方，士籍軍實之數，百司以達於部，尚書侍郎率其屬以定議，大事上之，小事則行，以整邦樞。

（五）刑部　掌天下刑罰之政令，以贊上正萬民，凡律例輕重之適，聽斷出入之孚，決宥緩速之宜，贓罰追貨之數，各司以達於部，尚書侍郎率其屬以定議，大事上之，小事則行，以肅邦紀。

（六）工部　掌天下造作之政令，與其經費，以贊上奠萬民，凡土木興建之制，器物利用之式，渠堰疏障之法，陵寢供億之典，百司以達於部，尚書侍郎率其屬以定議，大事上之，小事則行，以飭邦事。

除六部以外，清室尚有其他機關，以贊司皇帝及皇室的一切事務，此處不再詳述（註二）。

（戊）漢滿的歧遇　清室以少數民族入統多數民族，除了引用貴族之外，對於漢人，并加歧視。例如清代的官品，最初即不平等，大學士一職，初定滿人一品，漢人二品，後來才改為同係正一品。尚書一職，初定滿人一品，漢人二品，後改為同係二品，康熙中復改為滿洲一品，後同改為正二品，乾隆時改為同係從一品。雍正時代，屢興文字之獄；而在政治上，則終清之世，只唯在國家大事，不能不請教漢人時，方重用漢人，否則漢人雖名為與滿人同官，實則權力較小，漢人之能在政治上發生較大的影響，除清初利用漢人以奪天下外，實始於太平天國一役以後。

第二節　清代內閣制度之淵源

清代內閣制度之淵源，可分兩點說明：

第一，清代內閣制度的雛形，實仿自明朝「世祖章皇帝混一寰宇，大小官制相繼，蓋監前代而損益之」（註三）。所謂前代，即指明朝，所以清代的「內外文武官制，略仿明制」（註四），殆無疑義。現在我們當簡述明朝的制度以供參考。

「先是太祖承前制，設中書省，置左右丞相，平章政事，左右丞，參知政事，以統領衆職。……洪武九年，汰平章政事，參知政事，十三年誅丞相胡惟庸，遂罷中書省。……洪武十五年，仿宋制，置華蓋殿，武英殿，文淵閣東閣諸學士，又置文華殿大學士，以輔導太子，秩皆正五品，二十八年勅諭羣臣，國家罷丞相，設府部院寺，以分理庶務，立法至爲詳善，以後嗣君其毋得議置丞相，臣下有奏請設立者，論以極刑。當是時，以翰林春坊詳看，諸司奏啓，兼司平駁，大學士特侍左右，備顧問而已。建文中，改大學士爲學士。成祖即位，特簡解縉胡廣楊榮等直文淵閣，參預機務，閣臣之預務自此始然。其時入內閣者，皆編檢講讀之官，不置官屬，不得專制諸司，諸司奏事，亦不相關白，仁宗以楊士奇楊榮東宮舊臣，陞士奇爲禮部侍郎兼華蓋殿大學士，榮爲太常卿兼謹身殿大學士，閣職漸崇。其後士奇榮等皆遷尚書職，雖居內閣官，必以尚書爲尊，景泰中，王文始以左都御史進吏部尚書，入內閣，自後誥敕房制敕房俱設中書舍人，六部承奉意旨，靡所不領，而閣權益重。世宗時三殿成，改華蓋爲中極，謹身爲建極，閣銜因之。嘉靖以後，朝位班次，俱列六部之上」。大學士「掌獻替可否，奉陳規

餘，點檢奏題，票擬批答」（註五）。

知上所述，可知明代乃由宰相制度而入於內閣制度，此種內閣制度的由來，其直接原因為明太祖鑒於胡惟庸的跋扈，遂廢宰相的專權。因之，其所創立的內閣制，有幾個特點：其一，內閣的大學士為多頭制，而且在理論上之大學士的權責之間相當平等。其二，大學士僅為皇帝與其他官僚間之傳達人，而並不具有太多的權力。其三，大學士並不形成一個團體，而係個別向皇帝負責。在此種制度之下，即以皇帝言行事，內閣不過為一種「秘書廳」的性質，不獨不具有團體的作用，並且因為係各個向皇帝負責形成多頭政治的緣故，所以過去宰相所具有的權力，在內閣亦未必有。

然而此種制度並未達到預期的皇帝集權之目的，後雖然以大學士而形成宰相，即其一例。清室仍之，在原則上採用與明代相似的內閣制，由於以下各章所述，可以了解。而在精神上，則變本加厲的施行集權，但是它也沒有完成它的目的。康熙時鰲拜的跋扈，乾隆時和珅的擅權，乃至清末之卒亡於袁世凱。實其明證。不過不論如何，清代或多或少的接襲明代的制度，則為確切之事實。

第二，清代內閣制度之另一部分，乃沿自清室入關以前的制度或其精神。清之先世，本為女真別部之一，居於長白山附近，它的組織，歷經改革，方成現制，而其制度之確定，則始於明萬歷二十九年（清天命辛丑年）的改制。

當萬曆二十九年時，清爲塔克世（後進稱爲顯祖宣皇帝）當權，削平并吞滿州一帶的小部落，人口日衆，於是將人口每三百人編爲一牛彔，每一牛彔設一牛彔額眞（註六）。五牛彔設一甲喇額眞（後改稱甲喇章京），五甲喇設一固山額眞（即後來之都統），每固山額左右設兩梅勒額眞（後改稱梅勒章京，即後來之副都統）。初設有四旗，旗以純色爲別，曰黃，曰紅，曰藍，曰白。至萬曆四十三年（清天命乙卯），添設四旗，參用其色鑲之，共爲八旗。每旗設總管大臣（舊稱固山額眞，順治十七年，改稱都統，各一，佐管大臣（舊稱梅勒額眞），亦稱梅勒章京，順治十七年改稱副都統）各二，特設議政五大臣，理事十大臣，後即以總管一旗，佐管一旗者兼之，不皆分授，又有總兵官，副將，參將，游擊，備禦等名，論功加授。至天命十一年（即天聰），上集，諸貝勒定議，每旗仍各設總管大臣一，正黃旗，鑲黃旗，正紅旗，鑲紅旗，鑲藍旗，正藍旗，鑲白旗，正白旗，是爲總管旗務之八大臣。凡議國政，上與諸貝勒偕坐共議之，出獵行師，各領本旗兵行，一切事務，皆聽稽察（即議政大臣），其佐管大臣，每旗各二，此十六大臣，贊理本旗事務，審斷詞訟（兼理事大臣），不出兵駐防，又每旗各設調査大臣二，此十六大臣出兵駐防（註七）。此種制度之特點有三。第一爲原始民主制的存在，一個國王和部下共商國事，這既不是通常專制時代所有，也不同於現代的民主制度，是一種原始的民主制。第二爲宗室的地位的優越，於貝勒可以共商國事，而別人則否，即其顯例。第三爲部落精神的存在，在部落社會之中，一方是保有上述的原始民主制的制度，它方則爲部落內

部分子和領袖或團體間關係的密切，八旗制度之誕生，亦基於此。

清代入關以後，雖則相當沿襲了明代的政制，但其保有昔日制度的遺風者，所在皆是。舉例言之，第一，清代雖然成立了內閣制度，但是在清初，議政大臣仍然存在，這種議政大臣是在正式行政機構之外，而成為皇帝的顧問機關，此種「顧問」的存在，對於政治上的一切決定，保有相當的影響。第二是宗室的優越與八旗的制度，仍然保留，這種制度的存在，不唯成為內閣的一種威脅，而且成為清末滅亡的一個原因。然而，會議制的精神，也或多或少的存在於後來的內閣。

由於上述，我們可以說清代的內閣制度，實為明代制度與滿洲部落原有制度的混合。甚至於我們可以說，在形式上，清代一部抄襲明代的制度，不過又貫輸以本身過去所原有的精神。

第三節　清代內閣制度之特質

在說明清代內閣制度的淵源以後，我們當進而說明清代內閣制度之一般的特質。

第一，我們首先應該了解的，即清代內閣制度與現代的內閣制度意義的不同。現代內閣制度是民主政治下的產物，它的基本特點有二。其一，現代內閣制度是基於代議制度與政黨政治之上。其二，現代內閣制度之下，內閣形成一個團體，以執行政務，它只向國會負責，而不受元首的支配。清代內閣制度則與此完全不同，既與代議制無關，亦無所謂團體責任，有之，只

是向君主個別負責而已。至於政黨政治，既與清代內閣無涉，而在當時，也沒有產生現代式的政黨，所以清代內閣制度，雖則和現代內閣制度同其名稱，而在事實上則代表兩個不同的制度（詳可參看下列各點）。

第二，清代內閣制度，內閣本身並沒有決定政策的權力。在中國歷史上的宰相制度，宰相有時有決定事務的權力；由現代的內閣制言之，內閣更是衡量決定國家政策的所在。然而清代內閣並不具有上述的任何一種性質的權力。內閣人員僅爲溝通臣民與皇帝的中間轉達機關。當然的，有許多事情是交內閣會議的，但是這種交議與否，固然由皇帝決定，而其會議的結果，也並不是最後的決定。換言之，內閣除了執行皇帝政令之外，至多亦僅係傳達上情的一種中間機關，乾隆時代，曾經下過一道諭旨。他說：「……況乾綱獨斷，乃本朝家法，自皇考以來，一切用人聽言大權，從無旁假，即左右親信大臣，亦未有能榮辱人，能生死人者，蓋與其權移於下，而作威作福，肆行無忌，何若操之自上，而當寬則寬，當嚴而嚴，此朕所恪守前規不敢稍懈者……」（註八）。根據這個「家法」，皇帝採行高度的集權政策，遇到國計民生大政所關，雖時往往敕諭大學士九卿會議具奏，但是也不過「原以軍機大臣數人或一部尙書侍郎，識慮未能周詳，是以特交會議，係爲集思廣益之意」（註九）。因爲皇帝的集權，與夫「交議」的本身，並不足以決定政策，於是乎做成「乃近日遇有會議事件，率皆無所建白，隨同覆奏，而且遇有僅會，殊失大臣公忠體國之道，較之本部所議，較遲倍多時日，徒成具文，並無實際，於

國家何益」（註十）的現象。這種現象的來源，內閣的無權，爲其一因。

或許有人以爲清代的「名臣」中，對於國家的治，具有某程度的影響者，不乏其人，但是我們必須了解這些「名臣」的意見，皇帝仍有最後的權力，並且最重要的，即使「名臣」有權，也只是他個人有權，而未必可以認爲內閣這個機關有權。

第三，清代內閣，因爲沒有權力決定政策，因之也當然沒有政治責任可言。清代的某些事件，交由內閣會議，似乎應由內閣集體負責，但是事實上並不如此。清代內閣大臣會議，由皇帝親之，議爲是一或其事衆人皆以爲是，中有一人獨覺其非，即應抒其所見，向衆人剴切陳說，其言果當，衆人當擇善而從，其言不當，衆人亦可面非。其人心仍不服，朝廷本有兩議之例，亦當自抒己見，據實直陳，候朕裁定。言之是者，即降旨俞允，言之非者，亦必降旨駁正」（註十一）。凡此不獨說明了上述皇帝的集權現象，並且也說明了內閣並不形成一個集團，更談不到團體的責任。反之，它卻促成內閣的分化，「乃近有公同會議之事，有一二人又於召見時，以所議未協，向朕前奏陳，是竟勉強唯阿，而後退有後言」（註十二），這充分表示內閣本身沒有現代的責任可言，方有此種畸形現象。當然的， 我們也不否認清廷大學士之任免黜陟，有時也和他的政績有關，但是一方面這種政績，並非決定政策的責任，（雖則偶或亦與決定政策有關，不過在原則上，這些政策，由皇帝自己決定，從而也不會使下臣負其責任），根本不是政治責任，自然談不到集體責任，或個人責任，另一方面，所謂「政績」者，僅僅是本人

在執行皇帝命令之下，能否博得皇帝的歡心。因之，勉强求內閣之責任，也只是內閣人員，各別的向皇帝負其本身能否繼續其祿位的責任而已。

第四，清室的內閣，其組成的人員，名義上地位相同，事實上所能獲得的權力，並不相同。清代內閣的基本主幹人員爲大學士，大學士自乾隆十三年以後，有一定的額數，滿漢各二，但是在事實上，滿漢的情形甚不平等（註十三）。雖則清帝尙自認爲「不分滿漢，體恤包容，是以獲罪者甚少，諸人當人人感戴」（註十四）。但是在事實上，「乃九卿會議時，但一二人發言，衆俱唯唯，其滿大臣則必有涉於彼之事，方有所言，若不涉於彼之事，卽默無一言。……尤可異者，漢官議事，前人畫奏，後人亦依樣畫奏，不計事之是非，但云自有公論。又有至畫奏已畢，始問爲何事者」（註十五）。所謂「衆俱唯唯」之「衆」，當然，係指多數人而言，不過漢人的情形特甚，所以特別提及。這種情形，證之乾隆時代和珅之「事無鉅細，俱聽伊指示，其餘各堂官不過隨同畫諾」（註十六），應使我們充分了解清代內閣人員不平等的實況。

綜上所述，可知清代內閣的實質，與現代內閣制度完全異趣。上述後三個要點（無權，無責任，和「閣員」間的不平等），其主要原因常由於皇帝力謀集權，因之做成此種特殊制度。

在這種制度之下，人的因素之作用較在任何制度中者爲大。所以乾隆帝說：「夫宰相之名，自明洪武時，已廢而不設，其後置大學士，我朝亦相沿不改，然其職僅票擬詔旨，非如古所謂秉鈞執政之宰相也。况我朝列聖相承，乾綱獨攬，百數十年以來，大學士豈無一二行私

者，然總未至擅權枉法，能移主柄也。大學士之於宰相，雖殊其名，而其職自在。如明季嚴嵩，豈非大學士？而其時朝政失綱，竊弄威福，至今稱為奸相，可見政柄之屬與不屬，不繫乎宰相大學士之名，在為人君者之能理政與否耳。為人君者果能太阿在握，威柄不移，則備位綸扉，不過委蛇奉職，領袖班聯，如我皇祖聖祖仁皇帝皇考世宗憲皇帝暨朕躬臨御四十六年以來，無時不以敬天愛民勤政為念，復於何事藉為大學士者之參贊乎？……」（註十七）乾隆帝自詡其集權之成功，固未必盡合事實，但是却證明了清代內閣制度之人的因素之重要，當一個無能的或幼弱的皇帝的時候，大權馬上開始旁落，雖則其旁落的所在，乃由當時環境而定。

（註一）見清會典。

（註二）參看清文獻通考職官考及清會典。

（註三）清文獻通考卷七十七。

（註四）宋澄之編皇朝掌故彙編。

（註五）以上見明史職官志卷一。

（註六）先是清族出兵校獵，不計其人之多寡，各隨族黨屯寨而行獵時，每人各出一矢，每十人各分隊伍，其年長者，稱為牛彔額真，至是遂以名官，後改牛彔章京。

（註七）東華錄天聰卷一。

（註八）東華錄乾隆卷二十八。

（註九）東華錄嘉慶卷二十上諭。

（註十）同上。

（註十一）東華錄嘉慶卷四十三上諭。

（註十二）同上。

（註十三）參看本章第一節。

（註十四）東華錄康熙卷八十三上諭。

（註十五）同上。

（註十六）東華錄嘉慶卷十三上諭。

（註十七）東華錄乾隆卷九十三。

第三章　內閣之組織

第一節　內閣組織之變遷及其權責

清代內閣制度的淵源，前已述及，但是它自草創至誕生，還經過相當時期，中間還有不少的變化，茲述之於次：

清室在入關以前，初設有文館，內設八大臣及十六大臣，以贊理皇帝佐理政務的機關，到了太宗文皇帝天聰十年，將文館改爲三院，一爲內秘書院，掌撰外國往來書狀及上賜敕書，並諭祭文，錄各衙奏疏及詞狀；一爲內宏文院，掌註釋古今政事得失，進講御前，侍講皇子，並教諸親王，頒行制度；一爲內國史院，掌記注上起居詔令，收存御製文字，凡用兵行政六部所辦事宜，外國所上章奏，俱令編爲史冊，並纂修歷代祖宗實錄，撰擬郊天告廟祝文，功臣誥命，暨具奏疏文。每院各設大學士一人，分掌其事。到了順治元年，又增設學士，其數目無定。二年以翰林官分隸內三院，稱爲內翰林國史院，內翰林宏文院，內翰林秘書院，增設侍讀學士侍讀等官（註一）。順治六年正月，下詔定內三院官制，每院設學士一，侍讀學士一，侍講學士一，侍讀一，侍講一（註二）。八年正月，移內三院於紫禁城（註三）。同年三月，每院又添設滿漢侍讀學士三（註四）。九年二月增設監滿洲漢軍事務各一（註五）。後又改爲滿洲漢軍

漢人各二。十年六月議每院應設漢官大學士二員（註六）。

至於內三院的職掌，已如上述。內三院的地位，最初原爲皇帝秘書處的性質，至於商議政事，則另有議政處負其大部份的責任。內三院介於皇帝與各部之間，各部奏事畢，仍擬本章同部擬旨，方送內院，遇有錯誤，再由皇帝交內院修正。因此，當時內院擬旨之權，亦所未有。到了順治十年十月，變更辦法，在太和門內擇一便室由大學士學士等官分班入直，本章或由皇帝親批，或由大學士等向皇帝面奏其應行修正之處，再加修正，並規定大學士更番入內辦事之制（註七）。這樣，我們可以知道內三院之取得比較優越的地位，乃順治十年以後。而在順治十年以前，權力甚小。所以大學士洪承疇說：「今各部題奏俱未之知，所票擬者，不過官民間之事而已」（註八）。此種辦法，與明代內外文武官民條奏並各部覆奏本章皆下內閣者，迥然不同。順治十年的改制，雖則使大學士可以或多或少的參加皇帝諭旨的意見，但是就制度而言，並未與內三院以權力。反之，內三院雖名爲一個機關，而在實際上卻被拆爲若干單位的個人。

這種情形，維持到了順治十五年七月，又有一番變動，將內三院取消，改稱內閣（滿文稱爲多爾吉衙門），大學士改加殿閣銜，設立翰林院，設掌院學士一員，以掌過去內三院所掌的關於皇帝敕誥文書等事件，殿閣分爲中極殿，文華殿，武英殿，文淵閣，東閣等，並以各部侍郎分別兼任各殿學士。內三院原有職員，一律改爲內閣職員，到了十五年十一月，裁內閣蒙古侍

讀學士一，侍讀二，滿洲漢軍典籍各一。十六年正月，裁學士侍讀學士等官。十八年六月，又下詔恢復內三院舊制，設內祕書院，內國史院，內弘文院。康熙元年（順治至二十八年而止）七月，定內三院各設滿洲大學士一員，漢軍學士一員，漢學士一員，除由皇帝自行任命一部份外，另外又詔令諸大臣推舉（註九）。裁翰林院，在內三院中各設侍讀學士二員，侍讀二員，八年七月，裁內三院滿洲學士缺各一。

到了九年八月，又將內三院改爲內閣，其大學士學士等官銜，均照順治十五年之例。同年十二月，設翰林院，定滿漢侍讀學士各三，侍講學士各三，侍讀各三，侍講各三，典籍孔目各一，侍詔各二，習滿字筆帖式十六，習漢字筆帖式十六（註十）。這樣，才確立了淸代的內閣制度。

由於上述，可以知道淸代內閣是累經變遷，一直到了康熙九年，才開始安定，其所以如此者，大部由於淸初係草創之局，一時難有一個根本制度的樹立。自康熙九年以後，一直到光緒末年爲止，除了設立軍機處在事實上取得內閣的權力以外，內閣在原則上並沒有太大的變動。現在我在以下分別說明九年以後的內閣組織。

第二節　內閣之人員與機關

內閣的人員和機關，有如下述：

（甲）人員　內閣的主要人員爲大學士，協辦大學士，與內閣學士（其他人員之重要性較少）。現在分述各種人員之設置及人數如次。至於任用之資格與實情，當另節討論。

（一）大學士㊀ 內閣最重要的人員爲大學士，在乾隆以前內閣大學士雖係滿漢兼用，但員額缺無定，出自簡在。此種無定額的辦法，據說是本着「唯其人的用意」（註十一）。至於滿漢兼用的原因，據說是由於「國朝文字，必兼清書」（註十二）。在這個沒有定額的狀況之下，康熙年間常用四員，雍正年間以後，多用至五六員。到了乾隆十三年十二月，才下諭定爲滿漢各二員。不過數目雖然有定，仍有例外。例如乾隆四十八年時，英廉以病告退，但乾隆帝卻令其不必開缺，並且認爲從前本有六缺，現在即多一人，亦屬無妨。於是又加派一新大學士。反之，在雍正時代，雖然沒有下令規定數額，但是禮部尙書陳元龍左都御史尹泰均曾因滿漢大學士俱各齊備之故，而被任爲額外大學士。

大學士照例兼殿閣銜，四殿二閣，即保和殿，文華殿，武英殿，中和殿，文淵閣，東閣。某人在補授大學士之後，再與以某殿或某閣銜，即稱爲某閣（或殿）大學士。乾隆十三年十二月，因爲四殿二閣，不甚整齊，因此將中和殿取消，而加入體仁閣，成爲三殿三閣。不過這些兼銜，在事實上並沒有太大的意義。例如文淵閣，一直到了乾隆四十一年才正式落成，殿閣之僅爲「兼銜」，未必便有實務，可以想見。（不過後來文淵閣成爲存書樓的性質，所以才有管理的責任）（註十三）。同時因爲清代文武官吏的劃分，不甚淸楚，因此大學士雖係文官，但是

他也常常帶兵出外，從事征伐。這種情形自清初即然。自乾隆四十八年命英廉以大學士在家養病以後，更開大學士成為虛銜的先例，咸豐以後，軍役頻興，於是大學士出外帶兵者固然有之，更有是以軍功而獲得大學士頭銜者，這些人都未必入閣辦事，雖則有時在政治上可能產生了很之入閣辦事者為大的影響。

滿漢大學士一律兼殿閣銜，滿洲大學士在乾隆五十六年以前，更兼議政之銜（註十四）。此外，滿漢大學士時常兼各部尚書，或兼管各部事務，關於這一點，第五章當另行說明。

（二）協辦大學士　協辦大學士一職，顧名思義，為一種協助大學士辦理事務的官職，雍正年間，因大學士有在內廷行走或奉差出外者，而閣務需人辦理，所以特簡人員，協同辦理，初非額設之缺，為數亦僅一二人。到了乾隆十三年十二月釐定大學士名額的時候，將協辦大學士定為滿漢或一員或二員，因人酌派，事實上還沒有太嚴格的限制。其選派的原因，則為半由於大學士的離職。

這樣說來，協辦大學士似乎是必須到閣的，然而在事實上并不盡然。協辦大學士的委派，最初是由於大學士的離職，乾隆十三年之委派阿克敦，即其一例。但是到了後來，卻漸變為一種官銜，各省總督也常常兼協辦大學士，例如乾隆五十一年，以陝甘總督福康安協辦大學士，並且令其仍留總督任。滿清中葉以後，這種現象，更是常有，此外協辦大學士有時亦兼各部尚書（參看第五章）。

（三）內閣學士　內閣學士是大學士的下屬官吏，掌敷奏本章，傳宣綸旨。最初係滿洲學士三員，漢軍三員，自順治元年以後，增減不一，康熙九年，定滿洲學士二員，十年增四員，又定漢軍二員，漢人二員，十二年，以漢軍併於漢缺，共四員。

依據一般說法，認爲內閣學士俱兼禮部侍郎銜，其實則未必盡然（參看第五章）。

（四）其他人員　除了上述各種重要人員以外，還有（1）侍讀學士，掌收發本章，總稽繙譯；順治二年，初置兼太常寺卿銜，後停兼銜。八年設滿洲侍讀學士三員，漢軍侍讀學士三員，十八年，增滿洲侍讀學士三員，蒙古侍讀學士三員。康熙九年定制，滿洲侍讀學士滿文二員，漢文二員，共四員。蒙古侍讀學士二員，漢軍侍讀學士二員。乾隆十四年，改定漢軍侍讀學士缺出，以漢軍漢人通行銓補。（2）侍讀，掌勘對本章，檢校籤票，順治二年置。初兼太常寺少卿，光祿寺少卿銜，尋停兼銜。滿洲侍讀初設滿文二員，滿漢文六員，共十一員。康熙三十八年，省滿文一員，滿漢文二員，共八員，旋復增二員，爲十員。雍正四年，置漢侍讀二員。（3）典籍，掌收貯圖籍，出納文移，順治九年置。初各設三員，康熙九年定各設二員。（4）中書，掌撰擬，紀載，繙譯漢書之事，順治十六年置滿洲中書，初設滿文撰文二十員，辦事二十員，滿漢文撰文十七員，辦事十八員，共七十五員。康熙三十八年，省滿文撰文辦事各一員，滿漢文撰文一員，辦事二員，共七十員。蒙古中書初設撰文九員，辦事十員，共十九員。康熙三十八年，省撰文一員，辦事三員，共十六員。漢軍中書初設撰文五員，辦事八員，共

十三員。康熙三十八年省撰文一員，辦事四員，共八員，漢人中書初設撰文大員，辦事三十員，共三十六員。康熙三十八年省四員，乾隆十三年又省二員，共三十員。(5)中書科中書舍人二員誥敕，初設滿洲中書舍人一員，漢人中書舍人八員，乾隆十三年，省漢人中書舍人四員，十四年增滿洲中書舍人一員（註十五）。

另外，由於事實上的需要，或皇帝的意見，尚可另委若干臨時的例外人員，例如雍正六年五月，命領侍衛內大臣公馬爾賽在大學士辦事，但又未與以名義。又如乾隆十四年十一月，因爲漢大學士在閣者太少，需人協辦，乃命尚書汪由敦暫在內閣署理，皆其適例。

（乙）機關　內閣除了由上述人員組成以外，爲辦理本章起見，又在侍讀學士之下，設立五所：一爲滿本房，專司繙譯滿漢校正清字；一爲漢本房專司繙譯清漢文；一爲蒙古本房，專司繙譯外藩章奏及繕寫頒行西番屬國詔敕；一爲滿票籤處，一爲漢票籤處，分別專司繕寫滿漢票籤，記載票籤及撰擬之事；又有稽察房稽察各部院遲延事件，月終彙奏，大學士酌委侍讀學侍讀中書兼之；雍正十年又置稽察欽奉上諭事件處，以滿洲漢人大學士各部院堂官兼領（註十六）。

第三節　內閣主要人員之任用

內閣的組成，既如上述，現在當進而說明內閣主要人員的任用。

（甲）大學士　「大學士由特簡」（註十七）。「特簡」二字，可以說包含兩種意義，一種是表示其地位的崇高，另一種則是表示其並不過於注重資格。順治元年，議準尚書，侍郎，都御史，副都御史，宗人府府丞，通政使，大理寺卿，內閣學士等官，俱由會推，但大學士則完全出自皇帝任命。康熙三年三月，規定大學士缺亦以各部尚書左都御史會推，然後由皇帝任命。如不用，再由各部侍郎會推。會推制度，創自明代（註十八）。後來又認為這種會推制度，可以做成「黨同伐異」的風氣（註十九），將此制停止。於是大學士的任用，又重歸於純粹「特簡」的狀況。

現在我們為明瞭清代大學士任用的實在情形起見，特將歷次受命為大學士者的資格，加以統計，列如次：

（一）順治元年到康熙九年

官名＼資格	尚書	侍郎	學士	巡撫	都統	御史	內大臣	不明
內翰林國史院大學士	三	二	一	一				
翰林弘文院大學士	四	二	一					

內翰林秘書院大學士	一		一			二		
內弘文院大學士	一					二	二	三
內國史院大學士	四	一					一	
內秘書院大學士	二							

（說明）

（1）上屬統計，係以東華錄為基本根據，再參看其他史籍，雖容或難免遺漏，但大體可靠，并可由之窺見一般的情形。

（2）康熙九年清室始確定內閣制度；在九年以前，屢有變動，故以康熙九年為一階段（參看本章第一節）。

（3）上表係統計新任者之資格，其餘各院互調者，不再列入，以免重複。因此，各院大學士數目，參差不齊，清代加委某院大學士，輒將其原有大學士調另一院者，公例甚多。

（二）康熙九年以後各殿閣學士之任用

朝代＼資格	前任大學士	額外大學士	協辦大學士（兼）某部尚書	協辦大學士領侍衛內大臣	尚書	左都御史	翰林院掌院學士	總督	巡撫
康熙	二	二	三	一	十七				
雍正					六	一		一	
乾隆	一				十九			十一	一
嘉慶	一				十二			二	
道光					十			三	三
咸豐			三		五			二	
同治			二		五	一		三	
光緒			八		十二			五	四

將軍			三					二
提督		一						
不明	三	五	三	二		一	一	五

（說明）

（1）康熙一代係計其自九年以後者，九年以前者已見前表。

（2）上表自康熙到道光均係依據中央大學所存之東華錄，加以統計，自咸豐以後，因中大所存之東華錄，間有殘缺，是以或有遺漏，但大致仍可靠，宣統時代極短，大臣多爲舊人，從略。下同，不另註。

（3）上表第三項之協辦大學士一項，在雍正年間者，係兼某部尚書，後來有未兼者，特加括符。此外，凡以總督或尚書兼協辦大學士而任大學士者，以原官爲主，列入總督或尚書項。

由於上表，可以知道大學士的資格，或有名義上的規定，而在事實上並沒有嚴格限制，我們至多只能說，大學士的任用，是以尚書爲其基本來源，而且任了大學士之後，還常常兼某部

一種學說。

不過這裏我們應當說明一點，就是有人以為自雍正以後，要想做大學士，必先做協辦大學士。當然的，由協辦大學士而升大學士是有的，但是協辦大學士並不是構成大學士的必經階段，不過普通人員先做協辦的很多，特別是總督，但是這也不是絕對的。嘉慶十四年勒保由四川總督直接任為大學士，即其一例。

（乙）協辦大學士　協辦大學士的設立，屬於大學士的兼差，不過一般史書雖然僅載有協辦大學士，而在事實上，除了協辦大學士之外，還有「協理大學士事務」、「協辦內閣大學士事」，「協辦內閣事」等名稱，這種名稱的複雜，由於沒有一定的制度，乾隆以後，才逐漸為「協辦大學士」的名稱所統一。

協辦大學士的資格，名義上是「於尚書內特簡」（註二十），事實上則未必盡然，現在列舉其資格於次，以明實況。

（廿）雍正時代之任用情形

官名 \ 資格	尚書	左都御史
協理大學士事務	二	一
協辦內閣事	一	
協辦內閣大學士事	三	

(二十一)雍正以後各朝協辦大學士任用之情形

資格 \ 朝代	乾隆	嘉慶	道光	咸豐	同治	光緒
尚書	二十八	十九	十三	十二	十七	二十三
侍郎	一					一
總督	二	三	七	六	五	八
將軍	一	一			一	

大學士降上書房行走		一		一		
不明	五	一		三	二	五

（說明）

（1）雍正時代名稱有三，乾隆以後，始行統一，故分爲兩個統計。不過在事實上，並沒有什麼分別。

（2）本表係根據東華錄所載加以統計而成。

由於上表所示，可以有兩個觀念。其一，協辦大學士在原則上是由內閣中任命，但是必要時也有例外，侍郞本較尚書爲次，但是它也可以任協辦大學士。其二，在上面的數字中，有一個顯著的現象，卽總督地位之日趨重要。就官制上說，總督是地方官，協辦大學士是一個要實際辦事的中央官，然而總督的受命爲協辦大學士，却有增加的趨勢，並且這些總督，雖然受任協辦大學士，而未必進京。從而它做成了兩種現象：其一爲協辦大學士辦事制度的破壞，使協辦大學士由實職變成虛銜，其二爲地方武人勢力的提高，此種情形顯然的與國內政治的不安定，有連帶的關係——嘉慶時有苗疆之變，川楚白蓮教，畿輔天理教之變。道光時則內有回疆之變亂，外有中英鴉片之役。咸同以後政治更爲混亂。

(丙)內閣學士　內閣學士一職，地位雖較次，但是却不失爲內閣的基本人員。康熙十年以前並沒有這個職務，現在將康熙十年以後內閣學士的任用情形，列表於次：

資格　朝代	康熙	雍正	乾隆	嘉慶	道光	咸豐	同治	光緒
前任內閣學士			三					七
額外內閣學士			一					
內閣侍讀學士	八十三	六	十		三	四	三	二十
翰林院掌院學士	三							
翰林院侍讀學士	二十七	十一	十八	一	三	六	、五	六
翰林院侍講學士	十四	二	十		二			
候補內閣學士			一		七			
尙書(降)			二				二	一

監察御史		一					二	
額外御史		一						
太常寺卿	四	三	十二		三			
太僕寺卿	四		四		三	六		
光祿寺卿	五	一	十三		三	一		
鴻臚寺卿		三		三	一			十二
奉宸寺卿				五	三	三		
武備院卿				二				
光祿寺少卿			三	一				
太僕寺少卿		一	四	二	一		一	二
鴻臚寺少卿			一					

翰林院侍講				二				
編修			一					
祭酒	八	一	十		三			一
通政使	五		四	三		三	二	一
通政司副使				一	五		一	
通政（左右）	二		一					
郎中	六	七	四	一			一	三
詹事	二十一	三	二十九	四十六	三十六	七	九	四十
少詹事	二十	五	十二	八	六	五	七	十五
通政司參議					一			
給事中		二	十五					六

左庶子	二							
庶吉士		一						
南書房行走			一			一	一	十
總管內務府大臣				一				
鑾儀使				一		二		
御前侍衛					二			
乾清門侍衛				一	五			
頭等侍衛				二	四	一		
二等侍衛				二				
學尹			二					
護軍參領	二							

散秩大臣			二					
巡撫			十	一				
觀察使			一					
按察使		一						
府尹	一		一		一		一	一
布政使	二		一		一		一	
副都統		一	五	十	二	一		
科布多參贊大臣			一	一				
塔爾巴哈台參贊大臣					一			
蘇爾盖參贊大臣					四	三		
伊犂參贊大臣					一			一

哈密辦事大臣				一				二
喀喇沙爾辦事大臣					一			
西寧辦事大臣					三			一
喀喇沙爾辦事大臣			一				二	
御史	四	一						
額外侍讀學士	二	一						一
翰林院侍讀	一						一	二
副都御史（左右）	四		四	五	四	一	一	
左僉都御史	二							
大理寺卿	五		六	三				
侍郎（各部）	一	五	十九		一	二	四	九

職官								
大理寺少卿	二	一	一	五	一	一	二	四
太常寺少卿	二		一	一	二			
府丞	一		一		一			一
兵部督捕右理事	三							
左贊善	一							
盛京禮部理事官	一							
革職署大學士戶部尚書			一					
其他被斥革或降等者		一	四		三			一
不明		十一	十三	五	四	五	六	十二

（說明）

（1）除了內閣學士之外，還有額外內閣學士，兼內閣學士行走，以及在內閣學士上

行走等三種名類，但以其為數不多，所以一律包括在內。為明白計，另附表(如次：

(A)雍正中之由侍郎任用者，中有兼內閣學士行走一人，由左僉都御史，大理寺卿，及布政使所任用之三人，均係額外內閣學士；由郎中，額外御史，侍郎，內閣侍讀學士通政使任用者，中各有額外內閣學士一人，不明中亦有一人，係額外內閣學士。

(B)乾隆時由侍郎任用者，中有一人係額外內閣學士，一人係在內閣學士上行走，不明中亦有一人係額外內閣學士，裁降中亦有一人係在內閣學士裏行走。

(2)上表係以東華錄為主要根據。

由於上述，可以知道內閣學士任用的資格，甚為雜亂，雖則受任內閣學士者有一個自然水準，即一般總是以內閣侍讀學士或其同級官為準，但是這個自然水準亦並未形成一定的規律。

(即內閣學士額外內閣學士兼內閣行走，又在內閣學士裏行走。)

(註一)東華錄天聰卷十一，順治卷二，並參看皇朝掌故彙編內編卷二。

(註二)東華錄順治卷十二。

(註三)同上卷十六。

（註四）同上及歷代職官表卷二。

（註五）同上卷十八。

（註六）同上卷二十。

（註七）同上卷二十一。

（註八）同上卷七洪承疇術錄奏議。

（註九）東華錄康熙卷一。

又，推舉之制，亦係仿自明代。順治九年規定較俸推升。衙門相同，即與同品官較俸，但衙門品級各有大小，不便一律較俸，故康熙三年三月，議定大學士缺以各部尚書左都御史推補，如不用，以各部侍郎推補；各部尚書缺，照衙門次序以尚書左都御史轉補，如不用，以各部侍郎推補；吏部侍郎缺以各部侍郎轉補，各部侍郎缺，以學士，左副都御史，通政使，大理寺卿，宗人府府丞推補，如不用，以府尹太常寺卿推補；左副都御史缺以通政使大理寺卿宗人府府丞推補，如不用，以府尹太常寺卿推補，如不用，以光祿寺卿推補，如不用，以侍讀學士左右通政太理寺少卿照考語俸次推補；府尹太常寺卿缺，以光祿寺卿推補；如不用；以左右通政大理寺少卿推補，如不用，以太常寺少卿鴻臚寺卿揩補理事官照考語俸次推補；其小四品京堂缺將每年內升京官四員用完後，用五品京堂一缺，再用內升司道一員，但後來又因恐才能出衆者，

超擢無期，於七年三月下諭，遇有緊要員缺，不論資格，將才能之員選擇補用（參看東華錄康熙卷四及卷八），不過到了康熙十年，又將此會推法停止。

（註十）東華錄康熙卷十。

（註十一）東華錄乾隆卷二十八上諭。

（註十二）文淵閣於乾隆四十一年建成以後，作爲存放四庫全書之用，置文淵閣領閣事二員，以大學士協辦大學士翰林院掌院學士兼充，總司典掌，置文淵直閣事六員，以由科甲出身之內閣學士由內閣出身之滿詹事少詹事侍讀侍講學士漢詹事侍讀侍講學士等官兼充，參看東華錄乾隆卷八十三。

（註十三）清朝設有議政處，特派王大臣承充辦理，滿洲大學士尚書均兼此議政銜，自雍正年間設立軍機處以後，軍機大臣每日召對承旨，此職漸成虛設，乾隆五十六年十月特下諭取消。

（註十四）歷代職官表卷二。

（註十五）同上，清會典言之較詳，可參看。

（註十六）同上。

（註十七）明代用會推之制，但是後來弊病百出，到了崇禎帝時代覺有用抽籤方法的，詳見孫承澤著春明夢餘錄卷二十四「卜輔于天」項。

（註十八）參看宋之瀚編皇朝學校教案綱內編卷三銓選授職。

（註十九）福會典卷二。

第四章　內閣之職權

第一節　內閣之法定職權

內閣是「綸扉重任，秉國之鈞」（註一）的機關，因此，其權力之廣泛，不難想見。茲先說明其法定職權如次：

（甲）輔助皇帝決定政策　內閣「掌議天下之政」（註二），換言之，除了承皇帝的意旨「掌理庶政」（註三）以外，還得「議」天下之政，所以嘉慶帝說：「國家設立部院衙門遇有交議事件，各堂官應虛衷商榷，詢謀僉同，方可定稿遞銜具奏，如事關重大，有交大學士軍機大臣會同各該衙門議奏者，原以一人之心思有限，衆人之才識無窮」（註四）。由於這幾句話，可以知道兩點：第一，內閣有商議權，這就是說，內閣對於皇帝交議事件，應公同商議。第二，這種商議權，只是為了集思廣益，換句話說，既然是為了集思廣益，那麼是否需要集思廣益，是由皇帝決定，也就是說這種商議權，只是相對的，其能否「商議」，要看皇帝的是否「交議」；並且所謂「商議權」者，只是對於某種事件，加以探討，然後奏請皇帝決定，也就是說只是將商議的結果作為皇帝決定政策的參考。所以這種商議權只是輔助皇帝決定政策的性質，

而略帶有今日的「參謀」或其他諮詢機關的意味。

（乙）起草詔令　皇帝對於某種問題，有所決定後，即須下達。其下達的方式有四種。第一，凡大典禮時候，對於百官的宣示，叫做制。第二，遇有重大政事對於臣民的布告，叫做詔或誥。第三，對於五品以上及世襲官爵的封贈，叫做誥命（或簡稱誥）。第四，對於六品以下以及有襲次之世襲職的封贈，叫做敕。這四類方式我們現在姑統稱之爲詔令。這種詔令的頒布，原則上是由內閣起草，當然的所謂「起草」者，只是一種負有技術責任的文字工作，而沒有決定詔令內容的權力，其最後的決定權，仍然屬之皇帝，不過在事實上，對於皇帝的意見，因爲地位的關係，是具有某程度的影響，因此，這種起草詔令權，也相當重要。

（丙）票擬批答　內外臣工對於皇帝的陳述，其用文字者，有兩種方式，其一爲摺奏，其二爲題本，前者可以直接面交皇帝，後者則是經過內閣而達於皇帝。內閣可以檢閱題本的內容和方式，如有意見，可以用小票墨書貼各疏面，然後呈進。必要時，內閣還可以擬定若干不同的意見，一并呈上，再由皇帝酌量採擇。此種票擬，時常影響皇帝的政策，因之對於實際政治間亦發生作用。

票擬之外，還有批答，每日進本以後，皇帝的意見，或照票擬，或另降諭旨，或略加更改，或皇帝就票擬的若干意見中，擇定其一，決定後再行發下，由內閣分別批寫滿漢文字，是爲批答。此種批答，略似上述的「草擬」。不過「草擬」是由皇帝本身發動某種詔令，「批答」

含有被動的性質，必須有「奏」，才有「批答」，批答對於內閣權力的作用，略大於票擬。

（丁）收發本章　內閣不獨具有上述的權，並且它還構成皇帝和其他機關間的媒介，一切本章之上奏者，幾乎都要經過內閣，中央各機關的奏本，可以直達內閣，地方機關的奏本，則經通政司而轉達內閣，不過自光緒二十八年廢通政司以後，外臣上奏，亦可直達內閣，本章到達內閣之後，再由內閣上奏，得旨後，由六科給事中到閣恭領，轉發各衙門，這個職務與上述的幾個職相加，造成了內閣之爲皇帝秘書處的地位。

（戊）進呈摺本　奏本進呈皇帝之後，有幾種可能，其一爲經過正常的手續——交議或直接批答，其二爲留中不發，其三爲折本發下，而未有任何諭旨，倘使遇到最後的情形，內閣要按日將折本收存，積至十件或十一二件，等到皇帝「御門聽政」之時——卽皇帝御乾清門聽政的時候，在各部奏事以後，內閣應由學士一人將所存折本重行呈上，接未啓奏，大學士依據皇帝面示，另行繕籤隨本再行進呈，依手續辦理。

（己）纂修與監試　凡纂修實錄史志諸志，內閣大學士充監修總裁官，會試時充監試官，殿試時充讀卷官，凡起居注記載，每歲終送內閣大學士學士監試加封，入庫收存。

（庚）撰擬封號　清代的封號，共有四種，一爲太廟皇帝皇后妃嬪的廟號或謚號，一爲皇子皇孫及王公公主的名字，一爲諸王貝勒及文武大臣的謚號，一爲對於山川神祇的封號，這些封號，都是內閣擬定進呈，請旨決定。

（辛）保管御寶　清代有各種名稱的御寶（詳可參看清會典卷二），其存於交泰殿者有二十五個，由內閣保管。遇到要用的時候，奏明皇帝啓用，巡幸的時候，也要攜帶御寶以從。歲歲還要洗寶。另外還有存於盛京"十個，但是這是存而不用的（註五）。

第二節　內閣職權之實際運用

由於上節所述，我們可以知道內閣的職權，由表面觀之，是相當廣泛，而由其權力的性質言之，則內閣又僅似一個祕書處。我們現在當進而討論內閣職權之實際運用，換句話說，在實際上，它究竟有沒有權呢？是一個攬權的祕書處呢？抑或是一個唯唯諾諾的祕書處呢？

倘使我們將清史詳加瀏覽，那麼我們可以發現內閣的職權之運用，常常受到其他力量的影響。這些力量，或多或少的阻礙內閣的行使其權力。詳言之，即如次：

第一，皇帝的參政，對於內閣權力的影響。我們在前面曾經說過，清初設有議政處，特派王大臣，承充辦理，稱爲議政王大臣。這批議政王大臣通常是每日入對，和皇帝商討國事，有許多軍國大事，也是先交他們討論的。內閣制度成立以後，滿洲大學士尚書，仍兼議政一銜，一直到乾隆五十八年，認爲軍機處成立已久，沒有「議政」的必要，才下令取消，但是自同治以後，又有議政王的設立，親貴當道，在名義上容或無損於內閣，而在事實上，却給內閣以重大的打擊。

我們將清史翻閱一過，可以說皇族或滿族的擅權，是很普遍的事。除了清世祖初年之多爾袞以外，康熙時之鰲拜，明珠，索額圖等，乾隆時之和珅，道光時之穆彰阿，咸豐時之肅順之流。同治以後，兩太后垂簾聽政，孝欽后逝世以後，西太后支配清代政治者，爲時甚久，這種情形，都表示權力之盤旋於權貴之間，而與內閣實際權力的運用以打擊。

第二，內閣制度本身的缺點，對於內閣的影響。清代內閣中，最主要的人員，當然是大學士。但是大學士時常兼差，因之不能經常到閣辦公，其結果是任命協辦大學士，嘉慶六年曾經命兼差的大學士應常川入閣辦公，但是事實上却未能辦到。並且到了後來，連以實際辦公爲目的而任命的協辦大學士，也失去協辦的意義而成爲一種虛銜。例如在乾隆二十八年十一月到三十八年十二月之間，在委派六個協辦大學士之中，個個都是兼總督，並且中有五個是不進京城的。道光元年至十年之間，任用三個協辦大學士，一個大學士，都是由總督兼任，而且都是不進京的。這種不到差的結果，當然使內閣的組織由散漫而失權。另外，軍機處的存在，也是內閣失敗的一因（參看第六章）。

第三，皇帝的集權，對于內閣的影響。在專制政體之下，如果遇到一個英明而能集權的皇帝，那麼這種祕書處性質的內閣，是一點也沒有辦法的。例如雍正，可以說是有清一代最集權的皇帝，當他執政的時候，以鄂爾泰張廷玉的親信，也沒有什麼大權，乾隆帝嘗自謂爲「朕親閱本章，折衷酌定，特降諭旨，皆非大臣所能參預」（註六），平心而論，皇帝的集權，的確使

內閣權力隨之而縮小。

由於上述幾種原因，常常造成內閣大學士的失權：由於失權，自然做成不負責任的態度，這種不負責任的態度，表現於兩方面：其一，內閣大學士「遇有會議事件，率皆無所建白，隨同畫奏，而且退有後言……較之本部所議，就延倍多時日，徒成具文，並實際於國事何益」（註十一）。其二，不獨會議無所建白，並且有什麼事，也互相推諉，「諸臣全身保位者多，爲國除弊者少，苟且塞責者多，直言陳事者少，甚至問一事則推諉於屬員，自言堂官不如司官，司官不如書吏，……自大學士尚書侍郎以及百司庶尹，唯諾成風，皆聽命於書吏。舉一例牢不可破，出一令唯令是從。今吏部京兆相爭一事，任書吏之顚倒是非，變幻例案，各堂官受其愚弄，冥然不覺，所爭之情節與所爲之弊竇，毫無干涉，良可慨嘆」（註八）。這些現象，是有其來由的。一方面認爲大學士「備位綸扉，不過委蛇奉職……使爲人君者，深居高處，以天下之治亂，付之宰相，大不可也：使爲宰相者，居然以天下之治亂爲己任，且無其君，此尤大不可也」（註九）。它方面却希望大學士能夠盡責，這是當然不可能的。

在上述情形之下，內閣由失權而失職，國家大權，既然不在正軌機關之手，自然做成種種畸形現象，遇到皇帝庸弱或是皇帝拿不到實權的時候（皇帝無權，不一定就是臣下有權），如果再遇到大臣無能，其結果即不堪問。光緒元年，李鴻章在其致友人書中曾說：「遇事多下部議，閣下久參部務，得悉底蘊，堂司主稿者，豈能明澈條理，操天下政權，仍在書吏，非外臣

所能力爭也。但冀因循數衍十數年，以待嗣皇親政，未知能否支持，不生他變」（註十）。光緒九年，劉恩溥也有一個奏摺，形容當時朝政，他說：「臣同治初年官翰林時，每逢朝日坐班，王公內官到者頗多，及光緒初年在御史任內查班時，到者仍復不少，本年正月初五日赴午門前查班，以為仍是當日情形也，乃候至午時，未見一人到班，詢諸茶役，據云，此禮曠誤業已二三年矣，不但到班無人，即職名亦從無遞者。惟有查班御史，來此稍憩而去。即壇廟陪祀，亦久無行禮人員等語。……及初十日時祭太廟，臣又往查收職名，投遞者僅止數條……恭查會典內載禮部奏准常朝日滿漢文武大小官員均如期齊集坐班，無故不到者題參……」（註十一）。這種情形，充分表示朝政的失綱。而內閣之失權失職，不失為其原因之一。

當然的，內閣職權之富於彈性，在某些時候，也盡有許多大臣想法把持權力。例如：「內閣諸臣常將部院題奏本章，駁回删改，近為內閣侍讀奏補盛京員缺，屢次駁回，果有不當，則有票擬之例，在題奏本章擅自駁回删改，殊為可駭」（註十二）。乾隆時代的和珅，至於合奏本須另交一份副本與彼，其聲勢之大，可以想見。

但是內閣大學士的個人，並不能視作內閣的本身，某一大學士的擅權，並不能視為內閣的有權。（並且有時是某人先有權而後委以大學士，在這個時候，大學士更只是顯貴的頭銜，而非實職了。）清代內閣因為在法定職權上過於富有彈性之故，所以有時有內閣而大學士，但是未能有負責的內閣，這是我們應當注意的一點。

（註一）引嘉慶二十四年四月所頒御製內閣官箴之語，原文見宋之澄編皇朝掌故彙編內編
（註二）清會典卷二。
（註三）清文獻通考卷八十。
（註四）東華錄嘉慶卷四十二。
（註五）關於內閣職權，係根據清會典卷二，清文獻通考，通典等書所載。
（註六）東華錄乾隆卷八十上諭。
（註七）東華錄乾隆卷二十上諭。
（註八）東華錄乾隆卷十七上諭。
（註九）東華錄乾隆卷九十三上諭。
（註十）李文忠公全集朋僚函稿卷十五，致鮑華潭中丞書。
（註十一）光緒東華錄卷五十二。
（註十二）引東華錄乾隆卷八十。

第五章　內閣與其他機關之關係

第一節　內閣與六部

內閣是一個總攬國政的機關，而六部則爲執行事務的機關（關於六部，參看第二章第一節），兩者有其微妙的關係，這種關係，也是我們研究淸代內閣制度者所必須了解的。關於這個問題，現在由三方面加以討論如次：

第一由組織上說。　首先我們可以由組織上觀察內閣和六部是否與現代民主國家中之內閣與行政各部相同。嚴格說來，淸代的內閣和六部的關係，在組織上完全是兩個機關，而與現代內閣制度各異其趣。其一，現代內閣制之下，行政各部的部長，通常是以內閣總理的推薦而任命，而淸代各部尙書雖略等於現代的部長，但是尙書任命，並不須經過內閣人員的推薦。其二，淸代內閣雖有若干大學士，但是這些大學士旣沒有一個首領，而且各部尙書亦非絕對的爲構成內閣的一員。因之，這和現代內閣制下一方有內閣總理，它方各部部長又爲內閣閣員者不同。所以由組織上說，內閣和六部的關係，頗爲微淡，至多只能說，由外表觀之，有些類似現代內閣制度下之內閣與各部者，而在法理上的組織言之，則完全是兩個機關。

第二由事務上說。　其次我們可以由事務方面觀察，也就是說由辦事方面來觀察內閣和六部的關係，如果由這一點來觀察，那麼據我們所知道的，約有三點可說：其一，皇帝的命令，是先經內閣而後到六部，不過這是原則，皇帝也可以並且也先曾經直接下諭六部。其二，清代奏事的手續和明代不同，它有兩個特殊規定，一爲各衙門應屬某部者，有應屬事宜，即呈該部轉奏，一爲直省撫按總官等官，凡章奏與某部相涉者，亦必具文該部，部臣即請旨定奪，或部不聽，致有遲誤，或部議舛謬，不合事宜，或冤抑苦情，不肯代爲上達，或有參劾部臣章奏，俱赴都察院，即爲奏聞。其三，內閣遇有某些事件，須交六部辦理，但是這些事件，也是皇帝決定的，而不是內閣有決定權可以指揮六部。這三點都表示六部的獨特地位。換句話說，六部在其所管轄的事務以內，是最高的，雖則它的奏事，也要經過內閣，而內閣對之，又可轉達聖旨，但是內閣只是轉達而已，並沒有變化事情或決定事情的力量。由這一點上說，內閣與六部並沒有構成嚴格的附隸的關係，反之，却是分立的關係。

第三由人的方面說。　在非法治政治之下，人的因素，對於政治的影響太大，有時它甚至可以變動制度的本質，因此，我們對於清代內閣和六部的關係，也必需再由這一方面觀察才能得到澈底的認識。

在前面我曾經說過內閣和六部在法理上應是兩個分立的機關，但是倘使我們由人的方面來觀察，則可以有另外的觀感。

現在我分三點加以討論如次：

其一，內閣大學士為內閣的主要人員，這些大學士，除了兼殿閣銜之外，有時也兼尚書銜，到了乾隆五十八年四月，曾經下令删除這種兼尚書銜制度，但是在事實上，當嘉慶時代，仍有人以大學士兼尚書銜，特為數極少。不過我們所應該注意的內閣大學士雖然兼尚書銜，如果沒有別的命令，它仍然未必能夠管理六部事務。換句話說，兼尚書銜一方或係希望加深一些內閣和六部的關係，所以使同一個人而有兩個機關的頭銜，但是另一方面卻只是虛銜性質。

其二，如上所述，內閣大學士雖然兼尚書銜，也不能實際管理部務，但是這不足以表示內閣和六部關係的淡薄，因為除了可以兼銜以外，在另一方面，皇帝仍然可以任命某大學士兼管某部事務，以促進兩個機關的連繫。據我們所知，它的數目頗為不少，雍正時有三人，乾隆時有二人，嘉慶時代有七人，以後幾於無代無之，光緒時代最多，兼管部務者達十人以上，有時竟有兼管兩部事務者。這種兼部辦法，於乾隆時，曾受一部分人的反對，例如四川巡撫王士俊於乾隆元年七月，即曾上摺請求取消，但未為皇帝所納。

不過無論如何，兼部制度的採用，在某程度上，因人的關係，將大學士和尚書兩職，混而為一，而造成內閣和六部間關係的密切。

其三，協辦大學士是因大學士兼差而設，但是協辦大學士本身，也多半是兼任的。在協辦大學士之中，有一部份是由總督兼的，經常不進京，但是也有一部份是由各部尚書兼的，並且

這一部分時常佔有很大的數目，甚至可以說在原則上，協辦大學士是由各部尚書兼任（參看第三章第三節）。協辦大學士又是負實際責任的官吏，因此，在這裏實表示兩特性。第一，協辦大學士連繫內閣和各部的關係。第二，在實際上，或多或少的，因人的關係，使內閣和六部由二種機關形成一個機關。

其四，內閣大學士是內閣表面負有實際撰擬責任的人員，而內閣學士通常是兼禮部侍郎的，雖則這些只是兼銜，而不兼職，並且還有例外；但是據我們所知，順治十五年的改制所任命的新內閣學士，全部兼侍郎，其中有的還兼其他各部的侍郎，康熙以後，也多半如此。自道光十四年以後，所有的內閣學士，至少是幾乎無例外的一律兼禮部侍郎銜，雖則這些兼侍郎者，未必都到閣辦事——特別是兼禮部侍郎銜者，原則上只是一個銜而已，但是它至少表示兩點：第一是表示內閣學士和各部侍郎地位相似。第二，它表示着多少由內閣學士而連繫內閣和各部的關係。

由於上述數點，特別是內閣大學士，協辦大學士，和各部尚書的關係，使我們可以了解兩者在人的關係上之密切。

綜上所述，我們對於內閣和六部的關係，可以這樣說，由法理上的制度觀之，內閣和六部是不相統屬而且可以說是互相分立的兩個機關；但是在事實上，因為人的關係，卻調整了內閣和六部的畸形關係，甚至可以說由人而融化了機關。這種情形，也可以說是必要的，因為一個

帶有總核性質之祕書廳式的機關，和各別執行職務的諸機關，在某種限度之內，必須有一種比較密切的關係，才能使政務圓活的進行。現在既然不能將行政各部融化於內閣之中，那麼這種借助「人事」的辦法也許可以說是當然的事實。

第二節　內閣與翰林院

欲求了解內閣和翰林院的關係，必須從歷史說起。

清初設有文館，掌贊理皇帝佐理政務，太宗天聰十年，將文館改爲三院，分掌各種事務（參看第三章第一節），另外又設有翰林官，在事實上，這些翰林官所掌的事務，也是關於皇帝的文書方面，沒有太大的區別。順治元年，將全部翰林官分別派到內三院辦事，並且將原稱內宏文院，內國史院，內祕書院的三院，各別改稱爲內翰林宏文院，內翰林國史院，與內翰林祕書院，增設侍讀學士，侍讀等官，到了順治十五年，將內三院改爲內閣大學士，俱加殿閣銜，而仍行分設翰林院，十八年又改內閣爲內三院，取消翰林院，到了康熙九年，將內三院再改爲內閣，又將翰林院恢復（註一）。

我們由於翰林院與內三院之時常合併，可以知道兩者關係的密切，並且由事實上說，兩者的職務，也幾乎可以說是相同的。因之，當內三院設立的時候，翰林院即行取消，反之，當內閣設立的時候，則又設立。而當內三院以及康熙九年以前的內閣時期，大部分的政治上的職

務——如商議國事之類，多半屬之於王公國戚之流。

現在我們嘗研究康熙九年亦即內閣制度確立以後，內閣和翰林院究竟有怎樣的關係？它的職權是否衝突？清室又如何調整這個在某些地方有相同職務的機關之關係？

關於這些問題，我們可以由其職權的劃分着手。雖則在專制政體之下，各種機關權力的劃分——特別是有相似職務的機關，相當複雜，並且也沒有最確切的分野，但是我們仍可試爲分別。

由我看來，翰林院和內閣的職權的劃分，可以分做三部份討論，即如次；

（甲）共同合作的事件　內閣與翰林院都帶有皇帝祕書廳性質，因之兩者對於某些事件，是維持互相合作的狀態。其一爲奉神位於壇廟的時候，所需要在神位上寫的字，由內閣題清字，由翰林院題漢字。其二爲內閣在得旨批本的時候，批本處（內閣的下屬機關）所批的字，由漢學士批寫漢字，翰林中書批寫清字。內閣批本處所設的滿州翰林院官一人，由翰林院中開列講官，其三爲每次朝考，由翰林院掌院學士奏請御試，大學士則任讀卷官。進士們參加考試以後，由大學士與翰林院掌學院士共同引見。

（乙）共同行使的職權　上面所說的是兩個機關的共同合作，現在所說的，是兩個機關的共同行使的職權，所謂共同合作者，是各任其部分，而共同行使者，則係兩個機關都可以行使這種職權，但是整個的行使，當一個機關行使這個職權的時候，另一機關即不再行使。關於這

種職權，亦有數種，其一爲祭告祝辭之類文字的起草，有時由內閣撰擬，有時由翰林院撰擬，而由皇帝決定之。其二爲掌批本，本章發下以後，由內閣漢學士照欽定漢字籤，用紅筆批於本面，如學士有零差者，在閣人數太少，不敷批本，則由大學士開列翰林院侍讀，侍讀學士，內閣侍讀學士銜名，請旨簡派一二人，協同批本。在這時候，翰林院的人員，如果入選，即代行了內閣人員所應有的權力（註二）。

（丙）內閣所割讓與翰林院的權限　內閣本身所應有的權而割歸翰林院行使者，約有數端：其一爲掌論撰文史之事，由翰林院司之，並在院之列，而勵其學行，以備任使、以充侍從。其二，翰林院掌撰講御論。其三翰林院遇皇帝謁孔子廟的時候，迎送聖駕，作詩紀盛。其四爲教撰書史。其五爲翰林院遇有朝會的時候，則侍直以記言記動（註三）。以上都可以說是內閣所應有的職務，現在則歸之翰林院。

由於上述，我們可以知道，在本質上說，翰林院也是一個帶皇帝祕書廳性質的機關，在某些地方，它和內閣是合作的。並且由人的方面來說，雖是各有組織，但是也有相連的地方。康熙十八年十一月，曾下諭謂內閣和翰林院的官吏，得互爲調動。康熙三十一年一度以大學士兼管掌院事務，此後也有以內閣大學士，尚書或侍郎兼攝者，兩個機關的密切，由此可見。如果就職權的性質，將兩者加以分別，則在原則上，可以說翰林院和內閣任辦理皇帝文書一點上是相同的，不過翰林院是辦理普通文書，而內閣則係辦理政治文書的機關，並且內閣除了辦理文書

以外，多少還帶些討論政治問題參與政務的職務，而翰林院則否。所以內閣與翰林院之間，多少帶有分工合作的意味。

附　翰林院的組織

爲明瞭計，我們現在將翰林院的組織，加以簡述，以供參考。

翰林院的組織，大致如次：

（一）掌院學士，滿漢各一人，掌誥文史，以備天子顧問，其屬侍詔滿漢各二人，典簿滿漢各一人，孔目滿漢各一人，筆帖式滿洲四十人，漢軍四人。

（二）侍讀侍講學士，滿洲各二人，漢人各三人，南書房侍直，上書房教讀，自講讀學士以下，皆預選派，其直省主考，提督學政，亦預焉。

（三）侍讀侍講，滿洲各二人，漢人各三人，侍讀以下，掌撰述編輯係直經幄。

（四）修撰編修檢討，無定額。修撰狀元授職，編修二甲授職，檢討三甲授職。

（五）庶吉士，無定額。讀書教習庶常館，以滿漢大臣各一人充教習，選讀講以下官分司訓練各小教習。

（六）經筵講官滿漢各八人，以大臣兼充，恭遇經筵，掌院按期奏請撰擬講章進呈，屆期請旨簡派滿漢各二人進講。

（七）日講起居注官，滿洲八人，漢人十二人，主事滿洲二人，漢人一人，筆帖式十

六人。凡遇御門聽政，朝會宴饗，大祭祀，大典禮，及常朝，以滿漢日講官各二人近前侍班。凡綸音敷奏，逐一記注。自順治十四年始設日講官，康熙九年，置起居注館於太和門西廊，設滿漢記注官，俱以日講官攝。康熙五十七年裁，雍正元年復設，乾隆元年定滿漢員額如上。

第三節　內閣與地方行政長官

清代內閣為中央政府的最高政治機構（至少在理論上，除了皇帝以外，是如此的），由於內閣和地方行政長官的關係，我們可以知道清代中央政府如何控制地方，也可以看到中央和地方的關係，因之，這也是很重要的問題。

關於這個問題，相當複雜，我們現在只能作一個概括的敘述。

清代初葉，因為它的取得天下，借助於明朝降將者甚多，事定之後，論功行賞，不得不對他們為「王」，這樣幾乎恢復了漢初的地方制度，各地方勢力的澎漲，形成與中央政府的矛盾，於是有三藩——平西王吳三桂，平南王尚之信，靖南王耿精忠之役。事定以後，清室乃厲行中央集權制度，取消一切分封，減低地方政府的兵力，地方政府的行政長官，僅僅為中央政府的執行政策的人員，不復含有一些獨立的性質。

但是自嘉慶以後，因為前代（雍正乾隆）的有事邊疆與夫乾隆晚年之窮侈極慾的結果，做成

財力日絀，民生困難的現象。於是變亂踵起。在嘉慶時，有苗疆，川楚白蓮教，海疆等之變，道光以後，內亂外患，相繼頻仍。中央政府因為八旗的腐化與沒落，不得不轉而借助於地方軍人，或則在亂平之後，不能不對於有功之人，與以獨當一面的地方官職，其結果做成了中央集權制度的破壞，與夫地方政府勢力的抬頭。

這種情形，直接的反映於內閣制度——中央最高行政機關之上，其最顯著的，地方政府長官的參加內閣，總督兼內閣大學士人數之增加，即其明證。自乾隆到道光，總督之任協辦大學士者，自一個增至七個，並且這些兼任協辦大學士者，多半不進京辦公，而可以在原地方維持其原有的地位，權勢，一方保有地方勢力，它方又可利用兼職以干涉中央政治。光緒以後，國事受總督支配之成分更大。八國聯軍一役，當京城淪陷於敵人的時候，各省却由幾個總督表示「中立」。這都是反映中央政府對於地方政府之無法控制。

光七年二月，張觀準有一個奏摺，說明地方當局的跋扈，和中央政府的無法控制，頗為中肯。他說：「國家設官分職，各有攸司，我朝定制，外則統之以督撫，內則綜之以六部，內外相維，法至善也。……自粵匪構亂以來，各省督撫，因時因地，每有便宜陳奏，朝廷往往曲為允從，部臣亦破例議行。原以時局多艱，不得不稍通權變。今海內安，亦有年矣。乃各省疆吏積漸成故，多存意見，或專擅利柄，或循庇私人，漫漫乎視定章若弁髦，而部臣亦玩愒因循，專於避嫌，工於卸過，近年以來，疆臣建議，每每立見施行，間有廷臣條奏，欲部核定

之件，部臣每以情形難於遙度，仍請交督撫酌議，而督撫則積習相沿，動以窒礙難行，空言搪塞，雖有良法美意，格而不行，內外相蒙，亦何怪國計之日絀也」（註四）。

由於這個奏摺，他把地方政府的敝壓及其原因，說得非常透澈，部臣旣無奈督撫何，則內閣又何能爲力。我們由清代歷史上觀之，可以說內閣和地方行政長官的關係，最初是內閣以中央集權之故，而有相當指揮權，地方行政長官的奏摺，必須經過內閣。到了後來，因權變而成習，不特地方行政長官可以便宜奏事，並且他們還可以假借其本身所特有的地位，干涉中央政治，對於地方政治，中央政府更無可如何。而只能與之以高官優爵，以縻其心，到了這個時候，已經形成尾大不掉的局面，內閣雖保持其轉遞本章的地位，而亦無如之何了。

（註一）參看清通志卷六十四。

（註二）參看清會典卷二。

（註三）詳可參看清會典卷八。

（註四）光緒東華錄卷三十九。

第六章　辦理軍機處之組織與職權

第一節　辦理軍機處之設立及其組織

清室入關以後，中央政府的樞幹組織，本是內閣，到了雍正初年，因為用兵青海的原因，感到軍事秘密，內閣在太和門外，儤直者多，慮漏泄事機，乃於雍正七年「設軍機房，領以親王大臣，平銀印，印存內奏太監處，有事請而用之」（註一）。雍正十年三月，正式設「辦理軍機處」。雍正十一年將其改為總理事務，乾隆二年，莊親王奏辭總理事務，乃仍令大學士鄂爾泰張廷玉公訥親尚書海望侍郎納延泰班第等為辦理軍機大臣（註二）。

辦理軍機處（以下簡稱軍機處）的設立，是為了應付當時的軍事，並沒有一定的組織。「軍機大臣於滿漢大學士尚書侍郎京堂內特簡，無定員，有大臣，及大臣上行走，大臣上學習行走之別，其屬曰章京」（註三）。現在我們將軍機大臣與章京的任用情形作一說明如次：

（甲）軍機大臣　軍機大臣有三種，即大臣，大臣上行走，大臣上學習行走，由滿漢大學士，尚書，侍郎，京堂內特簡，但是在實際上並沒有一定的資格。雍正十年所委派的軍機大臣，有三個是大學士兼尚書，一個尚書，兩個侍郎。在當時，除了軍機大臣以外，並沒有別的

職員，這些軍機大臣並且都是兼任的。

乾隆即位以後，除了軍機大臣以外，又添了軍機處行走，乾隆三十六年以後，添了軍機司員上行走，嘉慶元年，又添了一種學習行走。茲將各代的任用情形錄次：

（一）乾隆時代

資格＼官名	軍機大臣	軍機處行走	軍機司員上行走	
大學士	二	一		
協辦大學士		一		
尚書	三	八		
侍郎	二	十一	一	
都御史		一		

御史		一			
內閣學士			一		
總督		一			
巡撫		一			
不明		一			

（二）嘉慶時代

官名 ＼ 資格	大學士	協辦大學士
軍機大臣上行走	三	二
軍機大臣上學習行走		

內閣學士		一	
尚書	四		
侍郎	一	二	
都御史		一	
大學士之子		一	

（註）又嘉慶四年以成親王在軍機處行走，詳見下文。

（三）道光時代

官名　　資格	軍機大臣上行走	軍機大臣上學習行走	
大學士	二		

尚書	五		
侍郎		三	
都御史	一	一	

（四）咸豐時代

資格＼官名	軍機大臣	軍機大臣上行走	軍機大臣上學習行走
大學士	二	一	
協辦大學士		一	
尚書		四	
侍郎			一

御史			一

（五）同治時代

資格／官名	軍機大臣	軍機大臣上行走	軍機大臣上學習行走
大學士	三		
協辦大學士		二	
尚書		一	
侍郎			一
都御史			一

（六）光緒時代

官名＼資格	大學士	內閣學士	尚書	侍郎	都御史	鴻臚寺卿	宗人府府丞	順天府府丞	不明
軍機大臣	二								
軍機大臣上行走	六	二	五	十二	一	一			三
軍機大臣上學習行走				四			二	一	二

(註)上表係以東華錄爲基本根據，再旁加參考他書統計而成。光緒時之王大臣，未計入，見下說明。

所謂軍機大臣，軍機處行走，軍機大臣上行走，軍機大臣上學習行走，軍機司員上行走等等名稱，在初開始時微有階級之別，但後來前三種並沒有多大分別，「學習行走」多係到「行走」的初步，軍機司員上行走較低一級，其後已很少委派。

由於上表，可以知道軍機處人員數目，既不一定，而其資格，也以尚書侍郎爲原則。它的原因是因爲「誠以絲綸出納，必有總匯之區，既不能分隸各部，亦斷無更番輪值之理」(註四)。這樣就只有叫各部的尚書或侍郎兼在軍機處辦事了。

軍機處的大臣，還有一個限制，卽凡是皇室親王，都不得担任。嘉慶四年五月初間，因軍機處事務較繁，是以暫令成親王永瑆入直辦事，但究與國家定制未符，成親王永瑆著不必在軍機處行走(註五)。不過到了光緒十年，皇太后垂簾聽政，認爲「揆度時勢，不能不用親藩進參機務，……諭令醇親王奕譞與諸軍機大臣會商事件」(註六)。雖然有人反對(註七)，但是慈禧太后不允，於是成例終於破壞。

另外，我們在這裏必須了解的，一般常以爲軍機大臣包括多種人員；不過在事實上，除了

「學習行走」常爲試用的性質以外，其他名義，並沒有實質上的分別。

（乙）軍機章京　軍機大臣以外，還有軍機章京。軍機章京，可以說是實際辦事的人員，有滿漢二種，繕寫諭旨，記載檔案，查覆奏議，係滿字者皆歸滿州章京辦理，係漢字者皆歸漢章京辦理（註八）。在雍正時代，軍機章京由軍機大臣以內閣滿漢侍讀中書及各部郎中員外主事簡其賢能者兼充，無定額（註九）。嘉慶四年以後，定例滿漢章京定爲十六缺，由內閣六部理藩院於司員中書筆帖式等官內，擇其人品端方，年力富強，字畫端楷者，交軍機大臣帶領引見。……（註十）。並另設額外行走章京一員。嘉慶十六年，下令禁止大員子弟擔任軍機章京，到了嘉慶二十五年十月（道光已即位，次年即爲道光元年），又下令廢止這種限制，允許大員子弟擔任軍機章京。咸豐三年因軍機較繁，復添記名漢章京四人，在額外行走。同治十一年停減其半，定爲滿漢各十六人，額外漢章京無定額，由軍機大臣揀選。

（丙）其他人員　除上述人員以外，軍機處大臣尙兼充方略館總裁，掌修方略。另有提調滿洲二人，漢二人，收掌滿洲二人，漢二人，由軍機大臣於滿漢軍機章京內派充，掌章奏文移，治其更役，纂修滿洲二人，漢六人，漢纂修由翰林院咨送充補一人，其餘滿洲纂修漢纂修，皆由軍機大臣於軍機章京內派充，掌分司編纂之事。尙有校對，提調官，協辦提調官，掌檔案官，主事等若干人。

由於上述，我們可以知道軍機處的由來，是爲了一時應付軍務而來。因此，既沒有一定的

組織，而它的主要人員，也多半兼任。但是它的職權，却又相當龐大（參看下節），因之，有人也提出修正，乾隆十四年十二月，御史馮元欽奏請，將軍機處改爲樞密院，參酌用者，即以原銜掌理院事，但是結果却因軍機「不過以爲承旨辦理機務之地，並非獨重其權」（註十一），而被駁斥，於是軍機處終於保持其畸形的存在（參看前節）。

第二節　辦理軍機處之職權及其行政

軍機處在最初設立的時候，目的僅在辦理軍務；因之，它的職權，也可以說是限於眞正的軍權，但是到了後來，權力逐漸擴大，而至形成「太上內閣」的性質。現在將其各種職權，分別說明如次：

（甲）應皇帝的諮詢　軍機處起初設在乾清門外，後移門內，又在隆宗門內設一住宿的地方，軍機大臣輪流住宿，皇帝隨時召見，商討各種事務，即皇帝駐蹕圓明園或西苑，也是這樣。遇到皇帝出巡時，軍機大臣是否隨往，在乾隆初年，係候旨遵行，乾隆中葉以後，除了特派留京辦事或先已奉令出差外省及行會典試以外，在原則上，一律隨往，不待奏請而後決定（註十二）。

（乙）掌書諭旨　軍機大臣承皇帝的意見，書寫諭旨，是爲一種最重要的職權。上諭有二種，巡幸上陵經筵蠲賑，及內臣自侍郎以上，外臣自總兵知府以上，黜陟補調曉諭中外之明發

上諭；另一種爲誥誡臣工，捐授兵略，查核政事，責問刑罰之不當者，謂之寄信。這些都是由軍機大臣辦理。這樣，其結果成爲「內而六部各卿寺暨九門提督，內務府太監之敬事房，外而十五省東北至奉天，吉林，黑龍江將軍所屬，西南至伊犁葉爾羌將軍辦事大臣所屬，迄於四裔諸國，有事無所不綜彙」（註十三），並且內閣翰林院所擬者，如有不當，亦下軍機處審定。因之，它的掌書諭旨的權力，甚爲龐大。

（丙）商議大政　有若干事件，由皇帝交議，交議的事件，可以分做兩類，一爲特交軍機大臣議奏者，即由本處查議，一爲交軍機大臣會同有關衙門議奏者，或由軍機處主稿，或由所交衙門主稿，臨時酌定，因爲軍機處的人員，常爲皇帝所親信的關係，幾乎所有事件，沒有不經軍機處議奏的。

（丁）議讞大獄　軍機處不但爲行政機關，並且還能超越刑部之上，而取得議讞大獄的權力。交審的案件，也可以分做兩種：一種是特交軍機大臣會審，即由軍機處傳訊，其應刑訊者，則就內務府公所或步軍統領衙門公所刑訊，另一種爲交軍機大臣會同刑部審議，或刑部掌官前來會議，或就刑部會議，臨時酌定，其秋審勾到事件，則同大學士一體承旨。

（戊）掌理軍權　軍機處爲應付軍事而設，所以它的掌理軍權，是沒有疑問的。但是它所掌的軍權可以分做兩種：一種是遇有用兵時候，由軍機處決定用兵方略，諭令前敵軍將遵行，另一種是對山川道里與兵馬錢糧之數，應當根據圖史，册檔，會同各負責機關，設法査其實際

情形，以便臨時應用。這種職務略似現代國家參謀本部所掌理者。

（己）推薦人員　推薦人員，使皇帝知所選擇，此種介紹，可分兩種：其一為對於固定官吏的推薦，凡文職大學士以下至京堂，武職御前大臣以下至步軍前鋒護軍統領，外任將軍總督巡撫布政使按察使缺出，有旨令開列應補應升人員，即繕遞名單，鹽運使缺出，有旨進單，即交吏部查開俸深道十員，知府十員，開單呈遞，其文武大臣職任多者，遇出缺應補出其應署者，有旨令查開管檔處所，即繕遞缺單。其二為對於臨時官吏的推薦，例如會試殿試及各項考試的閱卷官，也由軍機大臣開具名單，請旨決定，此外關於皇帝對於臣下之賞賜，也是由軍機大臣推薦的。

（庚）紀錄要事　凡皇帝舉行鉅典，豫期旨令軍機大臣查考舊例，即行查所司詳稽冊檔，彙齊後，摘敍簡明節略，開單呈覽，或值御製書事之文，紀事之詩，有旨令軍機大臣查明事之起訖者，亦即繕具節略清單呈覽。

上述即為軍機處職權的大概，就中最重要者，乃係軍機處可以和皇帝經常的保持接觸，並且又為皇帝起草諭旨。在專制政體之下，誰能夠和皇帝接近，誰就容易有權，軍機大臣具有與皇帝接近之優越的條件，加上清帝之求「事有統彙以昭畫一」（註十四），於是遇有應降諭旨，俱由軍機處擬寫交發。這樣，做成了軍機處權力的膨脹。現在我們再進而說明軍機處如何實現這些辦法。

軍機處設於大內，隨時奉令入見，或者與皇帝商量國事，或者由皇帝下旨，由大臣承旨。在最初軍機大臣係個別進見，到了乾隆時代，最初只准訥公親一人承旨，但訥公能強記而不甚通文義，每一傳旨，令汪文端撰擬，訥公惟恐不得當，輒令再撰，有屢易而仍用初稿者，一稿甫定，又傳一旨。時傅文忠公（傅恆）認爲這樣情形不安，平定金川以後，傅文忠公自己擔任這個職務，乃自陳不能多記，恐有遺忘，乞請令軍機大臣同進見。自此以後，總是全體軍機大臣同進見。（道光二年，曹儷笙爲軍機大臣時，曾一度獨居宮中匝月，可以說是例外。）進見擬旨後，即行撰擬，照例於次日進呈，但是自乾隆時代用兵西陲以後，軍事旁午，於是諭旨隨傳[illegible]，隨撰隨呈，而因爲「同進見」的關係，似乎軍機處有些形成一種集團的性質。

軍機處所擬的諭旨，在進呈以後，有兩種方式，一種是交內閣轉發部院，另一種即所謂「廷寄諭旨」，凡機事慮漏泄不便發抄者，則軍機大臣而承後，撰擬進呈，發出後即封入紙函，用辦理軍機處銀印鈐之，交兵部加封，加驛馳遞，其遲速皆有軍機司員判明，於函外曰馬上飛遞者，不過日行三百里，有緊急則別判日行里數，或四五百里，或六百里，并有六百加快者。這種辦法，乃雍正年間張文和所奏定，其目的一則在於防止泄漏，一則求其迅速（註十五）。這種辦法，在行政的效率上，固然有所改進，但是在另一方面，卻無形中提高了軍機處的地位。不過所可引爲遺憾的，軍機處設立的目的，乃爲嚴密，而在事實上竟有「藉回事書稿爲名，探聽消息，摺稿未達於宮庭，新聞早傳於街市，廣爲謀說，信口批評」之現象（註十六）。軍機

處的設立，可以說只是多了一個縮小的「內閣」而已。

第三節　辦理軍機處與內閣

由於上述，我們可以知道軍機處權力之大，現在我們當進一步來討論軍機處與內閣的關係，也可以說是軍機處對於內閣的影響。內閣為清廷中樞機關的樞紐，所以，這種討論實為必要。

關於這一點，我們可以分兩方面來觀察：

第一，由組織上來觀察　我們知道內閣是一個正常的政治機關；反之，軍機處卻是一個因應變而成立的機關，在軍機處剛成立的時候，「本章歸內閣，機務及用兵皆軍機大臣承旨」（註十七）。所以，兩個機關在表面上說來，可以說是分立的機關，一個管政治，一個管軍事。但是表面上儘管如此，而在事實上則不盡是。我們在前面曾經說過，軍機處的主要職員，大都是由大學士，尚書，侍郎之類的官吏調任或兼任——在原則上，大部兼任，這樣，我們可以說軍機處和內閣，由於人的關係，頗有在一個大機關內組織一個小機關的情況。內閣和六部之間，亦復如此（參看前章第一節）。因之，我們可以說軍機處是內閣六部的結晶，而且，由於軍機處最初設立的動機——求迅速與祕密而言，我們更可以說，軍機處是縮小以後的內閣。至少在組織上來說，這個理論是可以存在的。

第二，由職權上來觀察 除了由組織方面觀察以外，我們還可以由職權上來觀察內閣與軍機處的關係。關於這一點，有三點應當注意：其一，軍機處的某部份職權，為內閣所不能干涉，其最典型者，即為軍權。這種權力，自軍機處設立以後，即不復為內閣所能置喙。其二，內閣在某些地方，由於本身主觀條件的不如，及受軍機處的拘束。其最重要者，即為撰擬諭旨，在軍機處最初成立的時候，本章仍歸內閣，但是自從乾隆中因為歷次用兵的關係，軍機大臣終日和皇帝接近，這樣，逐漸的使軍機處所起草的諭旨，超越了軍事範圍，而發生質的變化；到了後來，內閣所起草的某些諭旨，皇帝遇有不滿意的地方，還交給軍機大臣修正，這樣，內閣的起草權，受了很大的限制。其三是內閣和軍機處始終共同行使的權力，最主要的是諮詢，也就是商議國事，不過這也只是表面上而已。實際上重要的問題，還是和軍機大臣商議的。

上面是一種很簡單的說明，不過在法理上觀之，內閣和軍機處自初就沒有法定的分權，軍機處本為應付軍事而設，其在軍事以外的權力，多半是逐漸發展而來。其後在事實上竟做成了超越內閣的現象。

因為軍機處的權力，過於膨脹，嘉慶七年御史王甯烜曾經奏請重軍機大臣責成，以肅綸音。他的目的，是要將軍機大臣的權力加以縮小，然而却被嘉慶皇帝駁斥一陣，自此以後，權力自然更入於軍機大臣之手。

由於上述，我們不難知道軍機處權力的膨脹，有人認為自軍機處設立以後，它已取得內閣

的地位而代之，這種推斷雖則也有它的「合理性」，不過在另一方面看來，我們也可以說軍機處由於人的關係，它只是內閣的另一名稱，所不同者，權力由多數人手中轉移到這「多數的人」中的少數人，因之，由機關來說，內閣的權力，轉移於軍機處，而由於組織上來觀察，那麼只是權力的集中而已。

（註一）王昶軍機處題名記。

（註二）見清會典。

（註三）清朝續文獻通考卷一一八。

（註四）東華錄嘉慶卷十七。

（註五）嘉慶四年十月諭，見清朝續文獻通考卷一一八。

（註六）光緒東華錄卷五十八。

（註七）趙爾巽奏議，原文見同上。

（註八）清會典卷三。

（註九）清通典。

（註十）東華錄嘉慶卷七。

（註十一）東華錄乾隆卷三十。

（註十二）姚文瑯軍機故事補遺。

（註十三）王昶軍機處題名記。

（註十四）嘉慶七年上諭語。

（註十五）趙翼軍機處述。

（註十六）嘉慶四年上諭，清朝續文獻通考卷一一八。

（註十七）趙翼軍機處述。

第七章　清末之新內閣制

第一節　清末改革政制概述

自道光三十年鴉片戰爭以後，一方面國內經濟受政府軍費和外貨輸入的影響，開始動搖，從而社會上發生若干變亂，它方面則由於外力之來，不斷的引起戰爭，自鴉片戰爭到戊戌政變（光緒二十四年），一連的發生了英法聯軍中法戰爭以及中日戰爭，中間還夾着不少藩屬的割裂，在內政方面，發生太平天國，捻苗回諸役，在這樣的情形之下，當然國內會產生若干改革運動。

這種改革運動可以分做三個階段，第一階段，是同治年間的革新，這時候革新的領袖爲曾國藩，左宗棠，李鴻章，文祥，寶鋆諸人；同治二年設同文館於京師，五年設船政局於福建，六年設製造局於上海，九年設招商局，十三年派遣幼年子弟出洋留學，學習工藝，當時所注意的，似乎只限於輪船軍械的改革；到了甲午中日戰爭以後，方有所謂「變法」運動，於是改革運動走進了第二階段。

這個第二階段的改革運動——即變法運動，倡始於下者爲康有爲，譚嗣同，梁啓超諸人，贊成於上者爲楊深秀，徐致靖等。光緒二十四年四月，清帝遂頒確定國是的諭旨，主張「變法」（註一）。引用康梁等新人，當時康有爲在其進呈日本明治政變考序中，有請清帝做明治維

新，改革國策之議，因此，似已有根本改制的意見，但是大部分人士仍只注意廢時文，立學校，裁汰官吏，設立新衙門。並且這個改革，僅有一百天的壽命，即爲西太后領導下的保守派所摧殘，於是光緒被囚，而清室走入了一個反動的局面。

庚子拳亂發生以後，西太后迫於內外情勢，復布告決行新政。光緒三十年日俄戰爭以後，中國一般知識分子羣認爲日本之能以小勝大乃由於立憲的結果，於是中國的改革運動，走入了第三階段。

在這三階段之中，中國開始了立憲運動，當時的立憲運動，可以分做兩派：其一爲孫中山先生所領導的民主立憲運動，主張「今者由平民革命，以建立民國政府，凡爲國民皆平等，皆有參政權。大總統由國民共舉，議會以國民公舉之議員構成之。制定中華民國憲法，人人共守」（註二）。其二爲康有爲梁啟超所領導的君主立憲運動，主張效法日本的制度。在這兩種運動的威脅之下，自光緒三十一年以後，清室也不得不開始它的改制。——儘管它幷沒有實行「民主」的決心。

第二節　政務處之設立及其性質

辛丑八國聯軍的時候，各國公使曾經向李鴻章說明希望中國改制，總理各國事務衙門之改爲外務部，即由於外國的請求（註三）。當時清廷爲求改制起見，曾於「上年（註四）因變通

政治，力圖自強，通諭京外各大臣各抒所見，詳細敷陳，以備甄擇。近來陸續條奏已復不少，惟各疆臣多未奏到。此事重大，條件繁多，[illegible]，務在體察時勢，抉擇精當，分別可行不可行，並考察其行之力不力。非有總匯之區，不足以專責成而挈綱領，著設立督辦政務處，派慶親王奕劻，大學士李鴻章，榮祿，崑岡，王文韶，戶部尚書鹿傳霖爲督辦政務大臣，劉坤一，張之洞亦著遙爲參預，各該王大臣等於一切因革事宜，當和衷商榷，悉心評議，次第上聞」（註五）。軍機就成立了政務處。

政務處以軍機大臣負責，并派滿漢王大臣領之，自王大臣以下應設提調二員，章京八員或十員，以心術純正，通達時務者充之。京官自京堂以下，外官自監司以下，迄於布衣，均得選充，首論心術，并識才望，不拘成格（註六）。

此項政務處於光緒三十一年奏令籌辦考察政治館，三十二年將政務處改爲會議處，而將考察政治館改爲憲政編查館。

由於上述，我們可以知道政務處爲一種應付改革政制而設立的機關，現在我們所要討論的是這機關的性質，它會否代替了內閣或軍機處的地位。

第一，如果我們由它的組織來說，那麼我們可以知道兩點。其一，政務處的主要人員爲軍機大臣，因之，我們可以說政務處的組織，只是由軍機處移調若干大臣，專辦改制的事務。其二，政務處的首領爲王大臣，過去的軍機處，照例不許王大臣參預，現在卻派一個王大臣來領

議政務處，這很顯明的表示清廷對於政務處的懷疑，而深感政務處的尾大不掉，甚至於有違反民主的舉動。

第二，由職權上看來，可以有兩種說法。其一是政務處既然是專司改革政治的機關，那麼凡是在這個範圍以外的，都不能過問。其二是認爲「政務」二字，包羅萬端」（註七），那麼政務處的權力應該是很大的。自然那一種的說法，是合理的呢？照一般理論上看來，第二個說法是對的，由事實上看來，那麼第一種說法爲對。在這裏，我們可以說政務處地位的彈性甚大，清室既無意於實行民主，政務處的地位，當然是有名無實。國事，終清之世，政務處並沒有取得太大的權力，或形成較重要的地位。

第三節　擬議中之新內閣制與光緒之改制

光緒三十一年下詔決定準備立憲，三十二年釐纂官制，大臣奏請定內閣官制，在那個草案中，將舊內閣改爲新內閣，雖則這個制度，並未實行，但是它也是清末改革內閣制的一波。現在將它的內容，分別說明如次：

（甲）內閣的組織

（一）內閣的基幹　內閣以原有之內閣軍機處改併，內閣政務大臣共四十人，均輔弼君主，代負責任。總理大臣一人，秉承聖謨，翊贊機務，平章內外政事，凡用人行政，一切重要事

此外，內閣尙設五局，直隸本閣。一爲制誥局，掌傳抄明發諭旨，頒發恩詔條件，頒發誥敕，及撰擬文字，請用御璽，尊存實錄，進呈奏本，繙譯文字等。二爲庸勳局，掌開列請簡員缺差使爵名單，收錄奉旨存記名册，開列京旨及外省請旨封賞單，擬旨封爵名號及巴圖魯勇號，開具王公大臣應得恩賞保項，開具王公大臣應得卹典條項及擬定王公大臣謚號等。三爲編制局，承總理大臣副大臣之命，擬訂並考核各種法規。四爲統計局，司整理劃一各機關統計，並編制刊行各種統計册報。五爲印鑄局，司編撰內閣官報，法規全書，鑄造印信等事，各局各設職員若干人。

(乙)內閣的職權：除上述內閣組織中所已說明之內閣職權外，內閣會議所議之條目如下：

(一)政府交與議院公議之法律草案及歲出入之預算決算事件。

(二)軍國重要事件。

(三)外交條約及重要之外交事件。

(四)奉旨交議院之公議事件。

(五)議院送呈臣民陳請事件。

(六)關係官制變更及法律施行事務。

(七)奉旨交議奏補以上各官之任免黜陟事件。

(八)彼此兩部有爭執時，應由總理大臣副大臣判決事件，總理大臣副大臣在其職司所屬事

務內得發布閣示（註八）。

上面這些議案，僅僅是一些建議案，它提了「議院」，但是並沒有說明議院的內容，它建議了大臣負責制，但是並沒有說明大臣究竟向誰負責，所以是一個極為簡陋的提議，也許在當時奉命纂制官制者們看來，這是一種初步的建議而已。

清室在三十二年所下一道改革官制的上諭中，並沒有容納這個擬議。在那個諭旨裏，認為「軍機處為行政總匯，雍正年間，本由內閣分設，取其近接內廷，每日入值，承旨辦事，較為密速。相承至今，尚無流弊，自毋庸輪改。內閣軍機處一切規制，着照舊行。其各部尚書均着充參預政務大臣，輪流值日，聽候召對。外務部（註九），吏部，均着照舊，巡警為民政之一端，着改為民政部。戶部着改為度支部，以財政處稅務處併入。禮部着以太常光祿鴻臚三寺併入，學部仍舊。兵部着改為陸軍部，以練兵處太僕寺併入。應行設立之海軍部及軍諮府，未設以前，均暫歸陸軍部辦理。刑部着改為法部，責任司法。大理寺着改為大理院，專掌審判。工部着改併入商部，改為農工商部。輪船鐵路電綫郵政應設專司，着改為郵傳部。理藩院改為理藩部，除外務部堂官員缺照舊外（註十），各部堂官均改設尚書一員，侍郎二員，不分滿漢。都察本糾察行政之官，職在指陳闕失，伸理冤滯，着改為都御史一員，副都御史二員。六科給事中着改為給事中與御史，各員缺仍着如舊。其應行增設者，資政院為博採群言，審計院為檢查經費，均着以次設立，其餘宗人府內閣翰林院欽天監鑾儀衛，內務府太醫院各旗營侍衛

處，兵軍統領衙門，順天府倉場衙門，均毋庸更改。原擬各部院衙門職掌事宜及員司各缺仍舊。(註十一)。在這個諭旨之外，並委派了一批新尚書，同時將被派尚書者，一律開去軍機大臣一職，以期專辦部務(註十二)。

由於上述，可知光緒的改制，不外兩點：其一爲行政各部的調整，其二爲尚書爲專任職，不兼軍機大臣，並沒有什麼太大的變動，資政院一直到宣統元年爲止，仍不過擬議章程，委派正副總裁與其他幫同籌辦的官吏而已。這時的內閣制，並沒有改變原有內閣的本質。

第四節　宣統時代新內閣制之設立

光緒末季，除了上述的改制以外，雖然還頒佈了憲法大綱，幷附臣民權利義務，議院法要領，選擧法要領，諮議局章程等等，但是這些法規，或則內閣簡單尋常，根本只準備作爲他日編纂各種法規的準則(註十三)，而未涉及實際的政制；或則根本與內閣制度無關，與正開始建立類似近代的內閣制，及爲宣統嗣位以後的事情。

宣統嗣位的時候，國內的政治，已有江河日下的情形，各方面均以縮短立憲期限爲言。元年夏歷七月正式頒佈資政院章程，二年九月正式開會，三年三月頒佈新內閣官制十九條及內閣屬官官制十五條，到了武昌起義以後，乃於三年九月頒佈十九信條。現在當先說明十九信條以前的內閣制。

在十九信條頒佈以前，宣統所建立的新內閣制，其大略如次：

（甲）內閣的組織與職權

（一）內閣的組織　內閣以國務大臣組織之，國務大臣則以內閣總理大臣及各行政部大臣（共十部）爲之，內閣總理大臣一人，爲國務大臣之領袖，秉承宸謨，定政治之方針，保持行政之統一，另設協理大臣二人，當總理大臣不在的時候，得代辦其事務。此外遇有臨時重要事件，得由特旨簡派特任國務大臣，參加內閣，此項特任國務大臣爲非常設職，且以臨時事件爲限。

在上述常設國務大臣之中，其職務與地位，並不完全平等，他們的情形，可分三點說明：

第一，總理大臣賦有若干特權：（1）對於各部大臣之命令及處分，認爲實有妨礙者，得令暫停，奏請聖裁。（2）總理大臣就所管事務，對於各省長官及各藩屬長官得發訓令。（3）總理大臣就所管事務，監督指揮各省長官及各藩屬長官，於其命令或處分如有認爲違背法令或逾越權限者，得令暫停，奏請聖裁。（4）總理大臣依其職掌或特別之委任，得奏請頒發閣令。（5）總理大臣每日並得隨時入對，各部大臣則分班值日，對於所管事務得隨時會同總理大臣入對，或請旨自行入對。（6）爲內閣會議之議長。第二，海陸兩部大臣也賦有特權，凡關係軍部軍令事件，除特旨交閣議外，由陸軍大臣海軍大臣自行具奏，承旨辦理後，報告總理大臣。第三，各部之合作，關於國務之具奏事件，其牽涉及各部全體者，由國務大臣會同具奏，牽涉一部或數部者，由總理大臣會同該部大臣具奏。除國務大臣外，凡例應奏事人員於國務有所陳述

衆，由國務大臣依遞。但法令有特別規定者，不在此限。凡法律敎令及其他關於國務之諭旨，其涉及各部全體者，由國務大臣會同署名；專涉一部或數部者，由總理大臣會同該部大臣署名。

（二）內閣的　內閣的職權除有一部分已為總理大臣或各部大臣所有者外，尚有某些事件為內閣會議的職權，凡（1）法律案及敕令案持官制，（2）預算案及決算案，（3）預算外支出，（4）條約及重要交涉，（5）奏任以上各官之進退，（6）各部權限之爭議，（7）特旨咨交及議院移送之人民陳請事件，（8）各部重要行政事件，（9）按照法令應經閣議事件，（10）內閣總理大臣或各部大臣認為應經閣議事件，均應交內閣會議決定（註十四）。

（乙）資政院的組織與職權（註十五）

（一）資政院的組織（註十六）　資政院設總裁一人，即為本院議長，以王公大臣簡充；副總裁二人，即為本院副議長，以曾任尚書侍郎督撫及出使大臣簡放。全院議員分為欽選民選兩類，人數各為一百。欽選議員，共分宗室王公世爵十六人，滿漢世爵十二人，外藩王公世爵十四人，宗室覺羅六人，各部院衙門官吏三十二人，碩學通儒十人，及納稅多額者十人等七類，俱由皇帝選定。其提供皇帝選擇的名單，大率數倍於應出的議員名額，至於名單的擬定，其法不一，有由各團體互選者，有純粹出自各官署的推薦者，有採用其他標準者。至於民選議員，則概由各省諮議局議員互選，按照各該省應出議員名額，加倍選出候補當選人，然後由各該省督撫圈定其半，以為資政院各省議員。

（二）資政院的職權　資政院所議事件，爲（1）奉旨會議事項，（2）新定法律事項，（3）歲出入之預算事項，（4）稅法及公債事項，（5）人民陳請事項。由表面看來，權力很大，但是該院議決，俱須「請旨裁奪」，才能實現，而由當時的實際情形看來，資政院議決的案件，皇帝殆視如弁髦而未能與以尊重。至於資政院與內閣之間，更沒有任何責任關係的存在。

如上所述，可以知道在這個時候雖然改革內閣制，幷於宣統二年九月成立上述的資政院，但是在事實上幷沒有任何太大的更動。內閣的政制，也只是行政機構的調整，其唯一的特色僅在於尙書之不兼軍機大臣而已。

宣統三年六月又將資政院院章加以修正，其最大的特色即將資政院與內閣的關係，加以調整，凡資政院議決事件，行政大臣不以爲然者，得敍明原委，咨送復議，如果復議的結果，仍然得不到「合作」，則由皇帝決定之。這樣，仍然沒有建立一種責任內閣制的政府。

上面爲十九信條頒佈以前的情形，我們概括說來，在十九信條頒佈以前，清廷對於內閣的改制，只有行政機構的相對調整，而幷沒有將內閣制度作實質的變動。資政院的設立，在表面上看來，僅爲一個諮詢性質的機關，而由事實上看來，皇帝根本就不曾加以注意。因爲這個原因，在武昌起義以前，資政院雖曾召集兩次會議，幷不曾對於中國政治，加以任何有效的鞭策，其結果自然爲革命的爆發。

革命爆發以後，清廷爲了挽救危局起見，乃召集資政院臨時會議，議決了一個十九信條，

於夏歷九月十三日公布。依據這個信條，已將清代內閣制度，作了一個根本的變革。

十九信條雖爲一個大綱式的文件，但是內容却規定了一個比較進步的制度。該信條第一二兩條，雖然承認大清帝國之皇帝萬世不易，與夫皇帝神聖之不可侵犯，但是它規定了總理大臣由國會公選，其他國務太臣則由總理大臣推舉。皇族不得爲總理大臣，其他國務大臣及各省行政長官，總理大臣受國會彈劾時，非解散國會，卽內閣總理大臣辭職，但一次內閣不得爲兩次國會之解散。在上述情形之下，如果善爲運用，不難達到現代責任內閣制的目的。

此項信條公佈以後，清廷依據第十九條的規定（卽在國會未成立前，由資政院代行職權），依資政院之推舉，以袁世凱爲內閣總理大臣，組織內閣，但是以全國民意的歸趨，清帝終於被迫退位，而這個新內閣也終於成爲短命內閣，不過不論怎樣，這個清代的末次內閣，實爲中國歷史上第一個具有現代責任制度意義的內閣。

（註一）東華錄光緒卷一四四。

（註二）光緒三十二年同盟會所擬之軍政府宣言，見總理全集第一集。

（註三）參看李文忠公光緒二十七年擬改總理衙門爲外務部之奏摺，見李氏全集奏稿卷八十。

（註四）當係指光緒二十六年。

（註五）清朝續文獻通考卷一一七上諭。

（註六）政務處閱辦條議見同上。

（註七）同上。

（註八）以上均依據清朝續文獻通考卷一一六。

（註九）外務部係於光緒二十七年因各公使之請，由總理衙門改設者。

（註十）此係因對外關係而然，參看（註三）所舉之書。

（註十一）光緒東華錄卷二〇二。

（註十二）同上。

（註十三）見頒發憲法大綱之上諭，此項上諭以及此處各種法令，均見大清光緒新法令。

（註十四）以上據內閣官制及內閣辦事暫行章程，均見清朝續文獻通考。

（註十五）本項係依據宣統元年七月頒佈之資政院章程與三年六月之改訂，以及元年九月公佈之資政院各種議員選舉章程，三年六月改訂者，見清朝續文獻通考卷一一七，餘均見大清宣統新法令。

（註十六）此項資政院，最初與內閣無關，但後來之資政院，即爲此資政院之發展，故特略加敘述。

附：參攷資料目錄

本目錄之目的，在供對於清代教制有興趣者之參考，見聞有限，遺漏難免，補充糾正，俟之他日，尙祈諒之。

(一)中文(今人著述未及)

大清會典　共五種

(甲)康熙二十三年敕修　一百六十二卷

(乙)雍正二年敕修　二百五十卷

(丙)乾隆十二年敕修　一百卷，則例一百八十卷

(丁)嘉慶六年敕修　八十卷，事例九百二十卷

(戊)光緒十二年敕修　一百卷，事例一千二百二十卷

清文獻通考　三百卷

清通典　一百卷

清通志　一百二十六卷

皇朝續文獻通考　三百二十卷

皇朝掌故彙編　一百卷
光緒政要　三十四卷
歷代職官表　七十二卷
皇朝經世文編　一百二十卷
皇朝經世文續編　一百二十卷
皇朝經世文新編　二十一卷
皇朝經世文三編　八十卷
清十朝聖訓　九百二十二卷
東華錄　共四種
(甲)蔣氏東華錄　十六卷
(乙)十一朝東華錄　六百三十五卷
(丙)咸豐朝東華錄　六十九卷
(丁)光緒東華錄　二百二十卷
雍正上諭內閣　一百五十九卷
清雍正硃批諭旨　三百六十卷
乾隆諭摺　三十冊

嘉慶年諭摺	六冊
明發檔案	
政治官報	
皇清奏議	六十八卷
皇朝道咸同光奏議	二十八冊
經新奏議	二十卷
內銓奏草	四卷
入告編	四冊
南台遺疏	一冊
李文襄公奏議	
靳文襄公奏議	八卷
張公奏議	二十四卷
心政錄	五冊
裘文達公奏議	一卷
那文毅公奏議	八十卷
曾文正公奏稿	三十六卷

書名	卷册
諫垣存稿	二册
張文毅公奏稿	八卷
胡文忠公遺集	八十七卷
左文襄公奏稿	
李文忠公奏稿	八十卷
劉莊肅公奏議	十卷
張文襄四稿	一百五十卷
唐鑑尚書奏稿	十六卷
戊戌奏稿	四册
袁太常戊戌條陳	一册
諫院奏事錄	六卷
內閣小志	
中書典故彙紀	八卷
樞垣紀略	二十八卷
大清法規大全	四十二册
清光緒新法令	

書名	卷數
清宣統新法令	
清內閣官報	
從政觀法錄	三十卷
池北偶談	三十六卷
郎潛紀聞	十四卷
檮杌閑評	二卷
盛世危言	八冊
危言	四卷
戊戌履霜錄	四卷
國聞備乘	四卷
熙朝宰輔錄	一卷
清代徵獻類編	三十九卷
國朝耆獻類徵	七百二十卷
國朝先正事略	六十卷
碑傳集　共三種	
（甲）錢儀吉輯	一百六十卷

(乙)繆荃孫輯　續集　八十六卷
(丙)閔爾昌纂錄　集補　六十卷
清史列傳　八十卷
清史稿　五百三十六卷
明清史料
(二)英文
Backhouse, E. Bland and J. O. P. China Under the Empress Dowager.
Hsieh, P. C. Government of China, 1644-1911.
Jerrigan, T. R. China in Law and Commerce.
Morse, H. B. Trade and Administration of China.
Williams, S. W. Middle Kingdom, 2 vols.
(三)日文
稻葉君山　清朝全史
織田萬　清國行政法